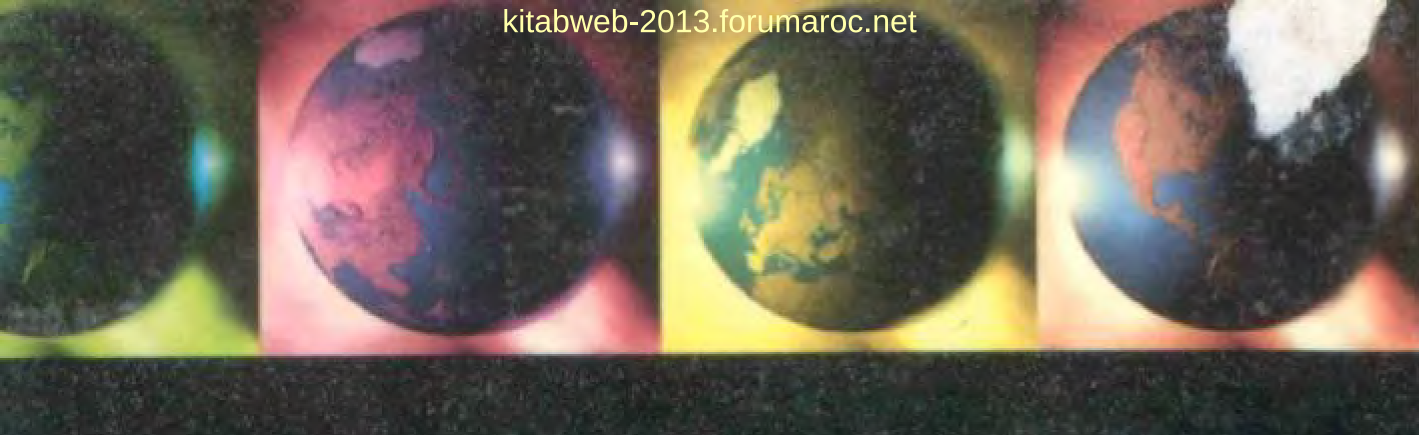


جورج سوروس ... والعولمة

جورج سوروس

تعريب : الدكتور هشام الدجاني

مكتبة العبيكان

Original title:

GEORGE SOROS

ON GLOBALIZATION

First Published in The United States by PublicAffairs™,
a member of the Perseus Books L.L.C.

طريق الملك فهد، ص.ب. 6672، الرياض 11452 المملكة العربية السعودية
Obeikan Publishers, North King Fahd Road, P.O.Box 6672, Riyadh 11452, Saudi Arabia

الطبعة العربية الأولى 1424 هـ ـ 2003م

ISBN 9960-40-271-1

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

جورج سوروس
جورج سوروس والعولمة ـ تعريب: د. هشام الدجاني
224 ص، 14,5 × 21 سم
ردمك: ISBN 9960-40-271-1

1 ـ العلاقات الاقتصادية الدولية　　2 ـ التجارة الدولية
3 ـ منظمة التجارة العالمية　　4 ـ صندوق النقد الدولي
أ ـ سوروس، جورج　　ب ـ الدجاني، هشام (تعريب)　　جـ ـ العنوان
ديوي 327　　23 ـ 6713　　رقم الإيداع: 6713 ـ 23

ردمك: ISBN 9960-40-271-1

الطبعة الأولى 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

المحتوى

مقدمة الطبعة العربية

سررت لصدور كتابي «العولمة» باللغة العربية والذي أتمنى، من خلاله، أن توضع آرائي ونشاطاتي في إطارها الصحيح، وذلك بعد أن تمت إحاطة هذه الآراء وهذه النشاطات بالكثير من الإشاعات والأساطير.

سأتحدث في هذه المقدمة المختصرة، قليلاً عن شبكة مؤسساتي، وسأشارك الرأي حول سياسة الرئاسة المالية للولايات المتحدة الأمريكية، وذلك فيما يتعلق بحربها مع العراق، وفيما يتعلق بسياساتها تجاه قضايا أخرى سياسية شرق أوسطية.

أولاً: وفيما يتعلق بشبكة مؤسساتي، فقد ابتدأ نشاطي الفعلي كعالم للأجناس البشرية سنة 1979، وذلك عندما قمت بتقديم مساعدات مالية للطلاب السود للانتساب إلى جامعة «كيب تاون» في جنوبي أفريقيا. ثم قمت بإنشاء بعض المؤسسات وذلك في سنة 1980، في وطني الأم «هنغاريا» وفي «بولندا» وفي ما كان يدعى بالاتحاد السوفييتي (وكذلك في الصين، إلاّ أن هذه المحاولة باءت بالفشل).

وفي سنة 1990؛ قمت بإنشاء مؤسسات مستقلة في معظم بلدان الاتحاد السوفييتي السابقة. وقد وجهت هذه المؤسسات اهتماماتها إلى مساعدة هذه الدول في الانتقال من نظام الحكم السلطوي إلى نظام المجتمعات الديموقراطية. وفي خلال السنين الماضية، اتَّسَعت آفاق الرقعة الجغرافية لهذه المؤسسات التي تدعو إلى إقامة مجتمعات منفتحة وشملت أجزاء متعددة من العالم. وهي تنشط الآن في أكثر من خمسين دولة: في أوروبا الشرقية والوسطى، وفي أفريقيا، وفي آسيا الوسطى، وفي القوقاز، وفي أمريكا اللاتينية، وفي جنوبي شرقي آسيا، وكذلك في هايتي ومنغوليا وفي تركيا.

أمّا الهدف من إقامة هذه المؤسسات في جميع أنحاء العالم، فهو العمل على تحويل المجتمعات المغلقة إلى مجتمعات منفتحة متحررة، مع الحرص على حماية قيمها ومبادئها الأخلاقية. وذلك انطلاقاً من أن للجميع الحق بتقديم مساهماته المعرفية في هذا العصر، ولا يمكن لأحد ادعاء امتلاك المعرفة المطلقة، إذ إنه من المحال الوصول إلى معرفة مطلقة. وفي الواقع، إن هذه المجتمعات التي ندعو إليها، هي مجتمعات منفتحة (فكرياً)، وتمتاز بسيطرة القانون، وباحترام حقوق الإنسان، وأيضاً باحترام حقوق الأقليات وآرائها. وبالانتخاب الديموقراطي للسلطة. بالإضافة إلى ذلك ندعو في هذه

المجتمعات إلى الاهتمام بالسوق الاقتصادية، كما نؤمن بوجوب الفصل بين الدورين السياسي والاقتصادي للسلطة.

ولمتابعة هذه المهمات؛ قامت شبكة هذه المؤسسات بدعم مبادئ المجتمعات العاملة فيها، وذلك بهدف إقامة مجتمع مدني مزدهر، وبغاية مواجهة النظام السلطوي القائم فيها، وأيضاً لمواجهة النتائج السلبية «للعولمة».

وقد بلغت إنفاقات هذه المؤسسات بمجموعها حوالي أربعمئة مليون دولار أمريكي سنوياً وذلك في كل من الحقول التعليمية، وفي حقل الإعلام الحر، وفي مجالات الصحة العامة، ونشاطات حقوق المرأة وحقوق الإنسان، وفي إعادة بناء كل من الاقتصاد والقانون وفي المجتمع ككل.

هذا وأن ثلث البلدان التي تنشط فيها هذه المؤسسات، يحتل المسلمون فيها معظم سكانها. وقد أقامت هذه الشبكة المؤسساتية في كلٍّ من بلدان الاتحاد السوڤييتي (سابقاً) وفي آسيا الوسطى وأذربيجان، مكاتب صديقة تتولى عملية التعريف بمبادئها، والدفاع عنها، كما وقامت بتقديم المنح لإنجاح مساعيها. ويدير هذه المكاتب اختصاصيون محليون وموجهون من قبل وكلاء منتدبون من عامة الشعب. فمثلاً، في تركيا، أقمنا مؤسسة تعمل مع شركاء محليين. وقد كانت لهم إسهامات فعالة. وكذلك في أندونيسيا، كان لنا جهود مماثلة لهذه الغاية.

أمّا في الشرق الأوسط، وفي إيران، وأفغانستان؛ فقد قدمت هذه المؤسسات هبات مالية قيّمة، دون أن يكون لها حضور فعلي في هذه البلدان. وقد كان من أولويات اهتماماتها: العمل من أجل: حقوق المرأة، الإعلام المتطور الحر، حرية الرأي. كما ساعدت هذه المؤسسات على تقوية سلطة القانون، كما قامت بمساعدة الهيئات المدنية في تلك المجتمعات. أمّا في الضفة الغربية وغزة، فقد قدمت تلك المؤسسات دعماً لعدد من حركات التحرير الفلسطينية، NGOs.

أمّا في الولايات المتحدة الأمريكية؛ فقد انشغلت تلك المؤسسات بمساعدة التجمعات الإسلامية وحمايتها، وبخاصة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر، حين أدت تلك الحوادث إلى تعميق الشرخ بين المسلمين والآخرين، كما أدت إلى مزيد من تجزئة المجتمع الأمريكي. وقد امتد مجهود هذه المؤسسات وبتلقائية، إلى مساعدة عدة جاليات مقيمة في الولايات المتحدة. كما قامت هذه المؤسسات، بدعم المنظمات التي كانت تعمل على إقامة جسر تفاهم عميق بين أمريكا وإيران.

ثانياً وفيما يتعلق بالسياسة الأمريكية وبالحرب العراقية: فقد تم انتهائي من تأليف هذا الكتاب قبل أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر سنة 2001؛ غير أنني قمت بإضافة فصل يتناول هذه الأحداث. وقد تغير مجرى الأحداث بعد ذلك مرة

أخرى، حيث تم الغزو الأمريكي للعراق الذي أسفر عن نتائج لم تزل مجهولة إلى حين كتابتي هذه المقدمة. وقد أجمعت معظم دول العالم على أن صدام حسين كان ديكتاتورياً رهيباً، كما أن معظم دول العالم، أيضاً، أجمعت، ومن خلال قرار صدر عن الأمم المتحدة تحت الرقم 1441 على أن صدام حسين قام بتدمير أسلحته ذات الدمار الشامل، لذا كانت هناك معارضة دولية شاملة للغزو الأمريكي البريطاني للعراق، فأيهما كان المخطىء؟

لقد كان العراق البلد الأول الذي طبق بوش سياسته فيه حيث أحدثت هذه السياسة ردات فعل معارضة، وحساسيات لدى الكثيرين. وأمّا سياسة بوش تلك، والتي يتحرك من خلالها، فهي تقوم على دعامتين. الأولى تركّز على أن للولايات المتحدة حق القيام بأية مبادرة عسكرية، بسبب امتلاكها القوة العسكرية الخارقة، التي يتم استعمالها دون استجواب. وأمّا ثاني الدعامتين فهي ادعاء أمريكا الحق بذاك العمل الباطل الذي قامت به مؤخراً.

وقد ساعدت هاتان الدعامتان على تكريس نوعين من الهيمنة: الأولى هي الهيمنة الأمريكية، والأفضلية للسيطرة، حتى على المواثيق والمعاهدات الدولية، الثانية: الهيمنة الأمريكية الفعلية على سائر دول العالم؛ وهذا باختصار جوهر سياسة الرئيس بوش. فسياسة بوش مبنية على القناعة بأن العلاقات

الدولية هي علاقات محكومة بعناصر القوة الشرعية، وبالقوانين القائمة. غير أن هذا مجرد شعارات سياسية، وعناوين إعلامية لا أكثر. بيد أن هذه المعطيات لن تكون كلها خاطئة، وبخاصة فيما يتعلق بالأمور العسكرية، أي من جهة القوة؛ وذلك عند إقصاء الآخرين. ففي اعتقادي أن عملية استبعاد صدام حسين هي من حيث المبدأ عمل جيد؛ وإنما يستحيل تغيير كل الأنظمة المستعبدة في العالم على هذا النحو، أي بالقوة العسكرية. إن التدخل العسكري يجب أن يبقى الوسيلة الأخيرة لهذه الغاية. فعملية تغيير النظام، أو الإطاحة بالرئيس الدكتاتوري، يجب أن تكون مسبوقة بطرق سلمية تساعد تلك الدول في التوصل إلى إيجاد رسالة تحكم بنظام ديموقراطي، ثم مساعدتها على النمو والازدهار. كل ذلك يمثل حلولاً بناءة، غير أن هذا الاتجاه مفقود في الأنظمة العالمية المعاصرة.

من زاوية أخرى، ومن أجل تغيير الأنظمة السلطوية، هناك عقوبات عدة تواجه بها السياسات المنحرفة الخاطئة (ابتداء بالعقوبات التجارية انتهاءاً بالتدخل العسكري).

وبالمقابل يجب أن يكون هناك قليل من الحوافز والدعم للسياسات الديموقراطية على أن يكون هناك توازناً بين المكافآت والعقوبات. فيجب مثلاً منح الدول النامية فرص أوفر للدخول إلى الأسواق الصناعية، لذا يجب إمداد تلك الدول التي تتبع هذه

الأنظمة (الديموقراطية) مثل البرازيل بالقروض المالية الكافية لمواجهة الفقر الذي هو مشكلة من مشكلات دول العالم في هذا القرن.

وعلى كل حال، ما زلت مهتماً، وبعمق، بمقاربات إدارة بوش قبل الحرب على العراق، غير أن هذه المقدمة ليست بالمكان المناسب لعرض ذلك الموضوع. ويجب علينا أن نلاحظ أن أهم الخطوات التي يمكن أن تأخذها الولايات المتحدة في الشرق الأوسط هي محاولة اكتساب الوقت في سبيل الوصول إلى حلول سلمية لإنهاء الصراع الفلسطيني الإسرائيلي. فالشيء الذي يجب عدم تجاوزه في هذه القضية، هو ضرورة إنشاء دولة فلسطينية ديموقراطية مستقلة، فهذا ما أقوم بدعمه دائماً، وهذا يعني منح الفلسطينيين المقيمين داخل الدولة الإسرائيلية حقوقهم المشروعة والمساوية لحقوق الإسرائيليين في تلك الدولة. حينئذ فقط يكون هناك سلام، واستقرار، ومجتمعات منفتحة في الشرق الأوسط.

جورج سوروس

نيسان / أبريل 2003

توطئة

لا تقتصر غايتي من هذا الكتاب على توضيح كيفية عمل الرأسمالية فحسب، بل تشمل أيضاً اقتراح السبل لتحسينها. من أجل هذا القصد تبنيت تعريفاً ضيقاً إلى حدٍّ ما للعولمة: فقد جعلتها تعني الحركة الحرة لرأس المال والهيمنة المتزايدة على الاقتصادات القومية من جانب الأسواق المالية العالمية والشركات متعددة الجنسيات. هذا التوجه يتمتع بمزية حصر نطاق المناقشة. وقد ناقشت أن العولمة لم تكن متوازنة: فتطور مؤسساتنا الدولية لم يواكب تطور الأسواق المالية العالمية، وترتيباتنا السياسية تأخرت عن عولمة الاقتصاد. واستناداً إلى هذه المقدمات قمت بوضع مجموعة من المقترحات العملية من شأنها أن تجعل الرأسمالية العالمية أكثر استقراراً وعدالة.

ومما حفزني على الاضطلاع بهذه المهمة ما رأيته من تحالف محقق ما بين المتعصبين للسوق في أقصى «اليمين» والنشطاء المعادين للعولمة في أقصى «اليسار». إنهما يشكلان

تزاوجاً غريباً ولكنهما ضمناً يقومان بالحد من أهمية المؤسسات الدولية التي نملكها في الوقت الحاضر أو تدميرها. وغرضي من هذا الكتاب تكوين تحالف مختلف تكون مهمته إصلاح مؤسساتنا الدولية وتعزيز مكانتها وإيجاد مؤسسات جديدة حيثما دعت الضرورة لتلبية الاهتمامات الاجتماعية التي كانت تغذي القنوط الراهن. من المعترف به أن مؤسساتنا الدولية المالية والتجارية القائمة IFTI تتصف جميعها ببعض العيوب والنقائص. ولكن هذا يستدعي تحسين وضعها وليس تدميرها.

أعتقد أنني أتحلى ببعض المؤهلات غير العادية بالنسبة لهذا المشروع. فقد كنت من العاملين بنجاح في الأسواق المالية العالمية، مما جعلني أطلع من الداخل على كيفية عملها. والأهم من ذلك، أنني انخرطت بنشاط في محاولة جعل العالم مكاناً أفضل. فقد أوجدتُ شبكة من المؤسسات المكرَّسة لمفهوم المجتمع المفتوح. أعتقد أن النظام الرأسمالي العالمي في صيغته الراهنة هو صورة مشوَّهة عما ينبغي أن يكون عليه المجتمع العالمي المفتوح. وأنا مجرَّد واحد من بين الكثيرين من خبراء الأسواق المالية، ولكن اهتمامي الفعال بمستقبل البشرية يجعلني أنفرد عن كثير من الآخرين. لقد أمضيت السنوات الخمس الأخيرة أدرس عيوب العولمة، وكتبت مقالات عدة وكتباً حول هذا الموضوع. وكتابي الأخير ـ المجتمع المفتوح: إصلاح

الرأسمالية العالمية(*) كان ضعيفاً إلى حد ما، في معالجته للحلول. ومهمة هذا الكتاب، جزئياً هي تعويض ذلك النقص.

كثيراً ما كان يُقال لي أن ثمة تناقضاً ما بين الربح الذي جنيته من الأسواق المالية العالمية وبين محاولة إصلاحها. أنا لا أرى ذاك التناقض. أنا مهتم عاطفياً بتحسين النظام الذي سمح لي أن أكون ناجحاً بحيث يصبح أكثر بقاء. مصلحتي تسبق انغماسي في الأسواق المالية. لما كنت يهودياً ولدت في هنغاريا سنة 1930، فقد عشت تحت ظل الاحتلالين النازي والسوفييتي. وتعلمت في سنٍّ مبكرة مدى أهمية نوع النظام السياسي الذي تعيش في كنفه من أجل خيرك وبقائك. وتأثرت كطالب في «مدرسة العلوم الاقتصادية» في لندن إلى حدٍّ كبير بالفيلسوف كارل بوبير، مؤلف «المجتمع المفتوح وأعداؤه»(**). وعندما وصلت إلى درجة كافية من النجاح كمدير صندوق وقائي Hedge Fund(***)، أنشأت مؤسسة «صندوق المجتمع المفتوح» (واسمه الآن مؤسسة المجتمع المفتوح) كي أفتح المجتمعات المغلقة، وأساعد على جعل المجتمعات المنفتحة أكثر قدرة على الحياة، وأشجع على نمط «التفكير الانتقادي». كان ذلك سنة 1979. في البداية ركزت

(*) دار Public Affairs، نيويورك، 2000.

(**) نشر في سنة 1944.

(***) المقصود بالوقائي هنا الوقاية من التعرض للخسائر المالية ـ المعرّب.

المؤسسة على انفتاح المجتمعات المغلقة، ثم، بعد انهيار الامبراطورية السوفييتية، على تشجيع الانتقال من مجتمعات مغلقة إلى مجتمعات منفتحة، وأخيراً في التصدي لأمراض الرأسمالية العالمية. وهذا الكتاب هو النتاج الطبيعي الختامي لتلك الأعمال.

وفي محاولاتي لبناء تحالف لإصلاح وتعزيز مؤسساتنا الدولية المالية والتجارية IFTI وجدت صعوبة: لقد كان من الأسهل دوماً تحريك الجمهور ضد شيء ما من حشده من أجل شيء ما. وجدول الأعمال البنّاء ينبغي أن يكون من العمومية بحيث يلبي مطامح الناس، وأن يكون مع هذا من الخصوصية بحيث يسمح لتحالف فعليّ أن يلتئم حوله. مثل هذا البرنامج لا يمكن أن يتطور من خلال فرد بمفرده. وبالتالي فقد وزعت مسودة كتابي على حلقة واسعة من الأفراد وطلبت منهم أن يطلعوني على ردود أفعالهم. وتلقيت كثيراً من التعليقات والانتقادات الثمينة. وأدرجت تلك الاقتراحات التي وجدتها قيِّمة في العمل الختامي. وأعتقد أن الكتاب في صيغته النهائية يدفع قُدُماً ببرنامج عمل بنّاء يمكن للجمهور أن يدعمه ولحكومات العالم أن تنفذه. والجزء المركزي من هذا الكتاب هو اقتراح باستخدام «حقوق السحب الخاصة» SDR لتوفير المصالح العامة على نطاق عالمي. والخطة لن تشفي جميع علل العولمة ـ لا شيء يفعل ذلك ـ ولكنها سوف تساعد في جعل أحوال العالم أفضل مما هي عليه الآن.

كنت منهمكاً في عملية إنجاز العمل عندما ضرب الإرهابيون ضربتهم في 11 أيلول/ سبتمبر 2001. لقد خلق الحدث وضعاً جديداً جذرياً. وشعرت أن الكتاب على ما كان عليه لم يؤد الغرض تماماً. كان مقتصراً على مجموعة من المقترحات التي اعتبرتها مقترحات عملية قبل 11 أيلول / سبتمبر، ولكنها لم تكن تعبِّر عن رؤية المجتمع العالمي المفتوح التي كانت تحرك مشاعري. واللحظة الراهنة هي لحظة ميمونة من أجل اكتساب المزيد من التأكيد حول ذلك المفهوم. إذ من غير الكافي أن نشن حرباً على الإرهاب، فالناس يحتاجون أيضاً إلى رؤية إيجابية لعالم مقبل أفضل.

هزَّ الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر شعب الولايات المتحدة على حقيقة أن الآخرين ربما ينظرون إليهم بشكل مختلف كثيراً عن الطريقة التي يرون بها أنفسهم. وبالتالي فقد أصبحوا أكثر استعداداً لإعادة تقييم العالم وللدور الذي تقوم به الولايات المتحدة فيه أكثر من الأوقات العادية. وهذا ما يوفر فرصة غير عادية لإعادة التفكير بالعالم وإعادة صياغته على نحو أكمل مما كان متاحاً قبل 11 أيلول/ سبتمبر.

وعلى هذا فقد عزمت على إضافة استنتاج إلى الكتاب يوضح رؤيتي لمجتمع عالمي مفتوح. وذلك الفصل يختلف في بنيته عن باقي أجزاء الكتاب. إنه فصل جدلي أكثر مما هو تقرير مدروس حول نقائص الرأسمالية العالمية، رؤية تجريدية أكثر مما هو مجموعة من الاقتراحات العملية. أردت أن أجعله أكثر دراسة

وتفصيلاً في المجال المناسب. والأهم من ذلك أن الاستنتاج ما يزال يحتاج إلى أن يمر عبر المسيرة الدقيقة التي تعرض لها باقي الكتاب. والحق أنه يحتاج ذلك بصورة أكبر لأنه يناقش موضوعات تقل معرفتي بها كثيراً عما أعرفه عن النظام المالي العالمي.

كنت متردداً في إدراج فصل الاستنتاج في هذا الكتاب لأن هدفي من وضع هذا الكتاب بناء إجماع واسع، والاستنتاج قد يعرض ذلك الهدف للخطر. واقتراح حقوق السحب الخاصة SDR بشكل خاص يتطلّب دعم الولايات المتحدة من أجل أن يحظى بالتنفيذ، ومع هذا فإن استنتاجي شديد الانتقاد لمنهج إدارة بوش الانفرادي والاستعلائي في الشؤون الدولية. وفي النهاية عزمت على أن أضع ثقتي في الجمهور الذي أسعى إلى تحريكه. والناس لا يحتاجون إلى الموافقة على جميع آرائي من أجل تأييد اقتراح «حقوق السحب الخاصة». إذا كان الجمهور يؤيد ذلك فعلى الحكومة الديمقراطية أن تحترم إرادة الشعب حتى ولو كان انتقادي لا يروق لها.

كلمة شكر وعرفان

وُضع هذا الكتاب بطريقة تفاعلية. فقد وزعت قرابة ألف نسخة من «مسودة تقرير حول العولمة»، وناقشت محتوياته في عدد من اللقاءات، وتلقيت عدداً كبيراً من التعليقات. استناداً إلى هذه الاستجابة راجعت نص التقرير كي أضع هذا الكتاب. أود أن أنتهز هذه المناسبة كي أشكر كل من أسهموا بتعليقاتهم وانتقاداتهم، لأنني وجدتها ذات قيمة بالغة. سيكون كل واحد منهم قادراً على أن يحكم بنفسه على مدى ما استفدت من تعليقاته، أما بالنسبة لي فإن العملية كانت مُثَقِّفة لي وممتعة معاً. وأنا أتحمَّل المسؤولية كاملة عن النتيجة الختامية.

أنا ممتن بشكل خاص لفرد بيرغستون من «معهد الاقتصاديات الدولية» الذي حشد جمهوراً ذا ثقافة عالية جداً لمناقشته على مائدة الغداء، ولكل من كارل ثام من «مركز أولاف بالمه الدولي» في ستوكهولم الذي رتب هيئة مناقشة مع جو ستيغلتز، وآمارتيا سين، وكانديدو غريزوبوتسكي، وسوزان

جورج في فترة قصيرة. وقد عقدت «جامعة وسط أوروبا» حلقة بحث لمدة ثلاثة أيام في بودابست حول العولمة بالاشتراك مع «جامعة ورويك»، وأتيحت لي الفرصة كي أطرح أفكاري في لقاء غداء في معهد بروكنغز، وفي اجتماع «مجموعة الثلاثين»، وفي لقاء منفرد مع «هيئة صندوق النقد الدولي»، وحلقة بحث لمدرسة لندن للاقتصاديات، والاجتماع التمهيدي لـ «مجلس المنتدى العالمي». كما نظم «مجلس العلاقات الخارجية» ورشة عمل صغيرة حول اقتراح «حقوق السحب الخاصة» SDR بمشاركة كل من تشارلز كالوميريس، ومورتون هالدين، وروبرت هورماتس، وآخرين.. كما عقدت عدداً من اللقاءات مع مسؤولين حكوميين وأعضاء كونغرس وأناس يشاركون في مؤسساتي.

وتلقيت اتصالات خطية أو شفوية من عدد كبير من الناس يضيق المجال لذكرهم.

عملت معي كاري ليساكيرز بصفة مستشارة وخبيرة مقيمة حول «حقوق السحب الخاصة». وقامت نيون تشير بما هو أكثر بكثير من طباعة النسخ التي لا تحصى من النص، كما قامت بتنسيق المشروع وتفحص الوقائع. وعمل پيتر أوسلوس من دار «Public Affairs» للطباعة بأكثر مما يقوم به أي ناشر، فقد كان

مشاركاً ومكملاً للمشروع كما عمل معي روبرت كيمزي وپول غولوب من دار النشر ذاتها. وقاما بالإشراف على جانب النشر من العمل بكفاءتهما المعهودة. أما مايكل فاكون فكان مسؤولاً عن الاتصالات وتولى روبرت بورستين الجانب الانتقادي.

لقد سررت بالعمل معهم جميعاً.

نقائص الرأسمالية العالمية

العولمة عبارة بولغ في استخدامها بحيث باتت تعطي طيفاً واسعاً من المعاني. ومن أجل أغراض المناقشة الراهنة سوف أستخدمها بمعنى تطور الأسواق المالية العالمية، ونمو الشركات متعددة الجنسيات وهيمنتها المتزايدة على الاقتصادات الوطنية. أعتقد أن معظم المشكلات التي يربطها العالم بالعولمة، بما في ذلك تسلل قيم السوق إلى مناح لا تنتمي إليها تقليدياً، يمكن أن تعزى إلى هذه الظواهر. ويمكن للمرء أن يناقش أيضاً عولمة المعلومات والثقافة، وانتشار التلفزة، والإنترنيت، وأشكال أخرى من الاتصالات، والحركية الزائدة وتحويل الأفكار إلى عالم التجارة، ولكنني أخشى أن يأخذنا بعيداً عن موضوعنا. إذ بحصر المناقشة في هذا النطاق آمل أن أستطيع إبقاءه ضمن حدود التحكم وتقديم بعض المقترحات العملية الخاصة بالتحسينات التأسيسية.

العولمة كما هي مُعرَّفة هنا، هي ظاهرة حديثة نسبياً تميز

يومنا الحاضر عن الخمسين، أو حتى الخمس وعشرين سنة الفائتة. في نهاية الحرب العالمية الثانية حافظت معظم الدول بصرامة على الصفقات التجارية الرأسمالية الدولية. وكانت مؤسسات بريتون وودز، و«صندوق النقد الدولي» IMF و«البنك الدولي» مصممة لتسهيل التجارة الدولية والاستثمار في بيئة التدفق المحصور لرأس المال الخاص(*). وأخذت المراقبة على تحركات رأس المال تخف بالتدريج، واتسعت بسرعة أسواق «الأوف شور» المالية تحت دافع أزمة النفط سنة 1973. وتسارعت تحركات رأس المال الدولي في بداية الثمانينيات في عهدي رونالد ريغان ومارغريت تاتشر، وأصبحت الأسواق المالية عالمية حقاً في بداية التسعينيات بعد انهيار الإمبراطورية السوفييتية.

ليست هذه المرة الأولى التي تلعب فيها الأسواق المالية الدولية مثل هذا الدور المسيطر، إذ قد انتشرت أوضاع مشابهة قبل الحرب العالمية الأولى. وقد تعرضت تحركات رأس المال الدولية للفوضى أولاً في الحرب العالمية الأولى ثم بسبب «الكساد الكبير» في الثلاثينيات. ومن الواضح أن المسيرة ليست غير قابلة للانعكاس والتراجع.

(*) شكلت إعادة بناء أوروبا الممزقة جانباً مهماً من مهمة البنك الدولي. وفي النهاية تم إنجازها بموجب «مشروع مارشال».

السمة البارزة للعولمة أنها تسمح لرأس المال النقدي بالتحرك بحرية؛ وعلى العكس من ذلك نجد حركة الناس تبقى خاضعة لقيود صارمة. ولما كان رأس المال هو المكوّن الأساس للإنتاج، فعلى الدول أن تتنافس من أجل اجتذابه؛ وهذا ما يكبح قدرتها على فرض الضريبة عليه وتنظيمه. ولقد اكتسبت طبيعة ترتيباتنا الاقتصادية والاجتماعية، تحت تأثير العولمة، تحولاً جذرياً. فقدرة رأس المال على الانتقال إلى أي مكان آخر تنسف قدرة الدولة على ممارسة المراقبة على الاقتصاد. كما أن عولمة الأسواق المالية قد جعلت دولة رفاهية المواطنين التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية من مخلفات الماضي، وذلك لأن الشعب الذي يتطلب الأمان الاجتماعي لا يستطيع أن يغادر البلاد، ولكن رأس المال الذي كانت تستخدمه دولة الرفاهية يستطيع ذلك(*).

لم تأت هذه النتيجة مصادفة. فقد كانت هدفاً لإدارة ريغان في الولايات المتحدة، وحكومة تاتشر في المملكة المتحدة لتقليص قدرة الدولة على التدخل في الاقتصاد، وقد خدمت العولمة غرضهما جيداً.

لم يُفهم التحول الذي جرى منذ الثمانينيات حق فهمه. بل

(*) لم تنخفض حصة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي GDP بالضرورة، ولكن الطريقة التي كانت تدفع بها المخصصات وتُنفق قد اختلفت بدرجة كبيرة.

لم يُعترف به بصورة عامة(*). فرأس المال يتطلع دوماً إلى تجنب الضرائب والقيود التنظيمية، لذا من السهل أن نفسر التوجه الحالي لتخفيض الضرائب وتقليص القيود التنظيمية كظاهرة طبيعية للقوانين الاقتصادية السارية في كل زمان ومكان. هذه على الأقل وجهة النظر السائدة في العالم الناطق بالإنكليزية. إنها تفيد أن من الأفضل أن يُترك توزيع الموارد إلى آلية السوق، وأن أي تدخل في تلك الآلية سيقلص من فعالية الاقتصاد. ولقد كانت العولمة، بالاحتكام إلى مقاييس أصولية السوق، مشروعاً ناجحاً للغاية.

إن العولمة هي حقاً تطور مرغوب من وجوه عدة. فالمؤسسة الخاصة أفضل من الدولة في توليد الثروة. والأكثر من ذلك أن الدول تميل إلى إساءة استخدام سلطاتها؛ في حين تقدم العولمة درجة من الحرية الفردية لا تستطيع أي دولة أن تضمنها. لقد حررت المنافسة الحرة على نطاق عالمي مواهب الإبداع وإدارة الأعمال التجارية وسرّعت الابتكارات التقنية.

ولكن العولمة لها جانب سلبي أيضاً. فأولاً، كثير من الشعوب قد تضررت، وخاصة في الدول الأقل تطوراً، من

(*) يُنكر المسح الاقتصادي حول العولمة (27 أيلول / سبتمبر 2001)، على سبيل المثال، أن العولمة قد قلّصت من قدرة الدولة على فرض الضرائب والإجراءات التنظيمية.

العولمة بدون أن يتوفر لها شبكة أمان اجتماعية، في حين هُمِّشت كثير من الدول الأخرى من قِبل الأسواق العالمية. وسببت العولمة، ثانياً، سوء توزيع للموارد ما بين البضائع الخاصة والبضائع العامة. فالأسواق عامل جيد في إيجاد الثروة ولكنها ليست مخصصة للاهتمام بالاحتياجات المادية الأخرى. الجري اللاهث وراء الأرباح يمكن أن يؤذي البيئة ويؤدي إلى صدام مع القيم الاجتماعية الأخرى. كما أن الأسواق المالية العالية، ثالثاً، معرضة للأزمات. والشعوب التي تعيش في الدول المتطورة قد لا تكون واعية تماماً للدمار الذي تسببه الأزمات المالية لأن هذه الأزمات ـ لأسباب سنشرحها فيما بعد ـ تعصف بشكل أسوأ باقتصاديات الدول النامية. جميع هذه العوامل تتضافر كي تخلق ميداناً للتنافس غير عادل البتة.

يعي المتمسكون بنظرية السوق منافع الأسواق المالية العالمية ولكنهم يتجاهلون أوجه قصورها. وهم يعتقدون أن الأسواق المالية تميل إلى التوازن وتوفر التخصيص المثالي للموارد. وحتى عندما تكون الأسواق دون مستوى الكمال، يظل من الأفضل ترك تخصيص الموارد إلى الأسواق بدلاً من التدخل فيها من خلال الإجراءات التنظيمية المحلية أو الدولية.

بيد أنه من الخطورة بمكان الاعتماد الزائد على آلية السوق. فالأسواق مُهيَّأة لتسهيل التبادل الحر للبضائع والخدمات بين

المشاركين الراغبين طوعاً في ذلك، ولكنها غير قادرة، من تلقاء ذاتها، على العناية بالحاجات الجماعية مثل النظام والقانون، أو المحافظة على آلية السوق ذاتها. كما أنها ليست مؤهلة لضمان العدالة الاجتماعية. هذه «المصالح العامة» لا يمكن توفرها إلاّ من خلال عملية سياسية(*).

والعمليات السياسية بصورة عامة أقل كفاءة من آلية السوق، ولكننا لا نستطيع الاستغناء عنها، فالأسواق لا أخلاقية: إنها تسمح للناس أن يعملوا وفق مصالحهم، وهي تفرض بعض القواعد الخاصة بكيفية التعبير عن هذه المصالح، ولكنها لا تُصدر حكماً أخلاقياً على هذه المصالح نفسها. وهذا أحد الأسباب الذي يجعلها فعَّالة جداً. من الصعب أن نقرر ما هو الصواب وما هو الخطأ، وبإسقاط هذا من الحساب تسمح

(*) التحليل الاقتصادي لتأثير العولمة يعطي نتائج مختلطة. يجد دولار وكراي من البنك الدولي أن الدول النامية ذات الزيادة الأكبر في التجارة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي GDP بعد 1980 قد عرفت نسبة أعلى من النمو بالمقارنة مع أدائها «قبل العولمة» وبالمقارنة مع أداء الدول النامية «غير المعولمة». هذه الدول قلصت فجوة المداخيل بالمقارنة مع الدول الصناعية. كما وجدت الدراسة عدم وجود رابط ما بين التغييرات في التجارة تجاه الناتج المحلي وعدم المساواة بين الدول. بيد أن الفقر المطلق قد انخفض في الدول «المُعولمة». من جهة أخرى يجادل رودريك الاقتصادي من هارڤرد أن الابتكاو المحلي للمستثمرين المحليين هو عامل أكثر أهمية بكثير في تحسين الأداء الاقتصادي من الإنتاج التجاري. وديڤيد دولار وآرت كراي «التجارة، والنمو، والفقر»، مجموعة أبحاث التنمية، البنك الدولي، حزيران / يونيو 2001. داني رودريك «الحكم العالمي للتجارة إذا كانت التنمية مهمة حقاً» مقدم إلى «برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة» (جامعة هارڤرد، تموز/ يوليو 2001).

الأسواق للناس أن يلاحقوا مصالحهم بدون عقبات أو عوائق.

ولكن المجتمع لا يستطيع أن يعمل بدون بعض التمييز ما بين الخطأ والصواب. ومهمة اتخاذ القرارات الجماعية حول ما هو مسموح وما هو ممنوع متروك للسياسة، وهذه تعاني من صعوبات الوصول إلى قرارات جماعية في عالم يفتقر إلى ناموس أخلاقي قوي. وحتى إيجاد الأسواق وحمايتها يتطلب فعلاً سياسياً، وهذه النقطة يفهمها جيداً أرباب السوق. ما هو أقل وضوحاً أن عولمة الأسواق بدون تعزيز مُصاحب لترتيباتنا السياسية والاجتماعية الدولية قد قادت إلى تطور اجتماعي غير متوازن إلى حد كبير.

على الرغم من أوجه قصور العولمة فإنني مؤيد متحمس لها. وأنا لا أؤيدها لأنها توفر ثروات إضافية فحسب، بل من أجل ما توفره من حرية أيضاً. وما أدعوه بـ **المجتمع العالمي المفتوح** يمكن أن يضمن درجة أعظم من الحرية أكثر من أي دولة. كما أنني أعتبر الترتيبات الحالية حيث يتحرك رأس المال في إطارها بحرية، ولكن الشؤون الاجتماعية مهملة تبدو صيغة مشوهة للمجتمع العالمي المفتوح. والغرض من هذا الكتاب: أن يحدد هذه التشوهات وأن يقترح بعض الخطوات السياسية نحو تصحيحها.

والإصلاحات البنيوية مطلوبة في المجالات التالية:

1 ـ احتواء عدم الاستقرار في الأسواق المالية.

2 ـ تصحيح الانحراف الداخلي في مؤسساتنا المالية

والتجارية الدولية القائمة IFTI التي تحابي الدول المتطورة التي تهيمن عليها إلى حد كبير.

3 ـ ردف منظمة التجارة العالمية WTO التي تُسهل خلق الثروات، بمؤسسات دولية قوية مشابهة تكون مكرسةً لأهداف اجتماعية أخرى، مثل تقليص الفقر وتوفير المصالح العامة على نطاق عالمي.

4 ـ تحسين مستوى الحياة العامة في البلدان التي تعاني من الفساد، أو القمع أو الحكومات غير الكفوءة.

لا بد أيضاً من مواجهة تغلغل قيم السوق إلى حيث لا تكون ملائمة. ولكن هذا لا يتحقق بالإصلاحات المؤسساتية وحدها، إنه يتطلب إعادة توجيه قيمنا. فمهن مثل الطب، أو القانون، أو الصحافة على سبيل المثال، قد تحولت إلى أعمال تجارية. وأنا أعترف بتلك المشكلة، ولكنني في هذا الكتاب أركز على الإصلاحات المؤسساتية فحسب.

لا يوجد إجماع حول الحاجة إلى إصلاحات مؤسساتية. والمتمسكون بقيم السوق قد يعترضون على النقاط الثلاثة الأولى، كما أن النشطاء المعادين للعولمة يتعامون بشكل غريب عن النقطة الرابعة. الحكومات السيئة هي مصدر رئيس للفقر والبؤس في العالم اليوم. (الموقع السيء هو المصدر الرئيس

الآخر، ولكن من الأصعب جداً القيام بأي شيء إزاء ذلك).
ومع هذا فقد أخفق نشطاء معاداة العولمة في إضفاء وزن ذي شأن في دفاعهم ضد الأذى الذي تلحقه الحكومات السيئة.

ليست العولمة لعبة الصفر. المنافع الناتجة عنها تفوق التكاليف بمعنى أن الثروة المتزايدة الناجمة عن العولمة يمكن أن تستخدم لتقويم عدم المساواة، وأوجه القصور الأخرى في العلمانية بحيث يبقى هناك فائض من الثروة. وهذه النقطة يصعب إثباتها لأن التكاليف والمنافع لا يمكن أن تُخفَّض إلى قاسم مشترك: فالناتج المحلي الإجمالي GDP ليس بالمقياس المناسب لرخاء البشر وسعادتهم(*). ومع هذا تشير جميع الدلائل إلى أن المنتفعين يستطيعون أن يعوضوا الخاسرين وأن يظلوا رابحين مع ذلك. المشكلة هي أن الفائزين لا يعوضوا الخاسرين. لا يوجد عنصر دولي موازٍ للعملية السياسية التي تحدث ضمن الدول المنفردة (والتي تؤدي إلى توزيع أعدل للثروات). ففي حين أصبحت الأسواق عالمية، بقيت السياسة ضاربة جذورها داخل سيادة الدولة واستقلاليتها.

لم يُخصص إلاّ القليل جداً من الموارد لتصحيح عيوب العولمة.
وبالنتيجة فإن الفجوة بين الأغنياء والفقراء في ازدياد. 1٪ من السكان

(*) أمارتيا سين، التطور كحرية (نيويورك: ألفريد كنوب، 1999).

الأغنى في العالم يكسبون ما يكسبه 57٪ من السكان الأفقر. ويعيش اليوم مليار من البشر بمعدل يقل عن دولار واحد في اليوم، ويفتقر قرابة مليار آخر إلى المياه النظيفة، ويعاني 826 مليوناً من سوء التغذية(*)، ويموت 10 مليون إنسان في كل سنة جراء نقص الرعاية الصحية الضرورية(**). هذه الأوضاع لم تنجم بالضرورة عن العولمة، ولكن العولمة لم تفعل إلاّ القليل لإصلاحها.

مظالم العولمة قد ساعدت على انتشار النقمة والاحتجاج. ويسعى نشطاء معاداة العولمة إلى نسف أو تدمير المؤسسات الدولية التي تحافظ على بقاء التجارة الدولية والأسواق المالية العالمية. ومؤسساتنا الدولية مهددة أيضاً من الاتجاه المعاكس. فالمتشبثون بنظرية السوق يعارضون أي نوع من التدخل في آلية السوق، والحق أن عداءهم للمؤسسات الدولية كان أكبر من بغضهم للإجراءات التنظيمية للحكومات المختلفة.

هذا التحالف السيِّئ بين أقصى اليمين وأقصى اليسار قد نجح في إضعاف المؤسسات الدولية القليلة التي نملكها. فالحركات المعادية للعولمة تهاجم المنظمات الاقتصادية الدولية، وخاصة منظمة التجارة العالمية WTO، في حين يحارب

(*) تقرير التطور الإنساني 2001 (نيويورك برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2001).

(**) لجنة الاقتصادات الضخمة والصحة، الاستثمار في الصحة من أجل التنمية الاقتصادية (جنيف: منظمة الصحة العالمية، كانون الأول / ديسمبر، 2001).

الكونغرس الأمريكي الأمم المتحدة بالدرجة الأولى، والمنظمات الاقتصادية الدولية بالدرجة الثانية.

هذا أمر محزن. فنحن نحتاج إلى مؤسسات دولية أقوى وليس إلى مؤسسات أضعف. نحتاج إلى تشكيل تحالف مختلف هدفه إصلاح وتعزيز ترتيباتنا الدولية لا تحطيمها. ويهدف هذا الكتاب إلى اقتراح برنامج عمل يمكن أن يلتف حوله مثل هذا التحالف.

المؤسسات التي تحافظ على التجارة الدولية والأسواق المالية العالمية قوية نسبياً. وهي تحتاج إلى بعض الإصلاحات لأنها تعمل لصالح الدول الغنية التي تهيمن عليها، وليس لصالح الدول الفقيرة التي تقف على هامش النظام. ولكنها أكثر فعالية وأكثر عطاء من المؤسسات الدولية المخصصة لأهداف أخرى مثل حفظ السلام، والتنمية الاجتماعية والسياسية، وتحسين الصحة وظروف العمل، وحقوق الإنسان.

الأمم المتحدة التي تعتبر أهم مؤسسة دولية تعلن عن أهدافها النبيلة، ولكنها لا تملك الوسائل أو القوة لترجمة هذه المقاصد إلى واقع. وقد تم التعبير عن مقاصدها النبيلة في مقدمة الميثاق، والتي صيغت بعبارة «نحن الشعوب». ولكن الميثاق نفسه يقوم على استقلال الدول الأعضاء، ومصالح الدولة المستقلة لا تتوافق بالضرورة مع مصالح الشعب الذي يقطن

فيها. فكثير من الدول ليست ديموقراطية، وكثير من السكان ليسوا مواطنين. وبالنتيجة فإن الأمم المتحدة ربما لا تستطيع الاضطلاع بالمهمة الواردة في مقدمة الميثاق. إنها مؤسسة مفيدة، ومن الممكن أن تكون أكثر فائدة، ولكن بالاحتكام إلى مقدمة ميثاقها فإنها مخيبة للآمال. في اعتمادنا على «الأمم المتحدة» علينا أن نتذكر دوماً أنها تجمّع دول. وكما لاحظ الكاردينال ريشيليو في القرن السابع عشر، وأعاد التأكيد عليه هنري كيسنجر مجدداً، فإن الدول لها مصالح وليس مبادئ[*]. وبالتالي فإن الدول الأعضاء تعطي الأولوية لمصالحها القومية على المصلحة المشتركة، وهذه إعاقة خطيرة لمهمة الأمم المتحدة.

الجهاز الأقوى في الأمم المتحدة هو «مجلس الأمن»، لأنه يستطيع أن يتجاوز سيادة الدول الأعضاء. والأعضاء الخمسة الدائمون فقط لهم حق النقض (الفيتو)، وعندما يوافقون على قرار ما فإنهم يستطيعون فرض إرادتهم على بقية العالم، على

(*) يستشهد كيسنجر بقول ريشيليو «الدولة ليس لديها أخلاق، خلاصها الآن أو أنها لن تنجو أبداً» ويقصد به أن الدول على تقيّم قدرتها وليس على ما تقوم به من أفعال صائبة. أنظر هنري كيسنجر، كتاب «الدبلوماسية» (نيويورك، سايمون وتشوستر 1995). وفي القرن التاسع عشر قال الفيكونت بالميرستون عن سياسة بريطانيا الخارجية «ليس لدينا حلفاء دائمون ولا أعداء دائمون. مصالحنا هي الدائمة والأبدية» (في كلمة ألقاها في مجلس العموم، 1 آذار/ مارس، 1848).

الرغم من أن هذا لا يتحقق كثيراً. وتجمع الأمم المتحدة عملياً جهازين ضمن إطار واحد: مجلس الأمن الذي له الأولوية على سيادة الدول، والجهاز الثاني يتبع له. الحاجة إلى الموافقة الإجماعية تجعل الجهاز الثاني ـ الجمعية العمومية ـ غير مجد وغير فعال. فالجمعية العمومية ما هي إلاّ مجلس للمداولة، وأمّا الوكالات المختلفة التابعة للأمم المتحدة فقد شُكلت لتلبية احتياجات الدول الأعضاء. وهي تصلح أيضاً موئلاً لتعيين الدبلوماسيين الفائضين عن الحاجة والسياسيين المبعدين عن مواقع النفوذ(*).

بعد انهيار الشيوعية جاءت فترة سريعة الزوال حيث كان بوسع مجلس الأمن أن يضطلع بالمهمة الموكولة إليه أصلاً، ولكن القوى الغربية لم تستفد من تلك الفترة. ففي أزمة البوسنة لم تستطع أن تتفق فيما بينها، كما أخفقت في أزمة رواندا في العمل معاً. وفي السنوات الأخيرة أخفقت الولايات المتحدة في أن تقوم بواجباتها وتجنبت «الأمم المتحدة» أو أفشلتها بطرق مختلفة. وحتى بعد 11 أيلول / سبتمبر سعت الولايات المتحدة إلى العمل خارج نطاق الأمم المتحدة حيثما أمكنها ذلك.

جعل الانفصام ما بين مؤسساتنا التجارية والمالية الدولية

(*) تحسن الوضع في ظل الأمين العام كوفي أنان.

ومؤسساتنا السياسية الدولية تطور مجتمعنا العالمي على درجة متزايدة من الانكفاء وعدم التوازن. فالتجارة الدولية والأسواق المالية العالمية عنصران ناجحان جداً لتوليد الثروة، ولكنهما لا يهتمان بالاحتياجات الاجتماعية، مثل حفظ السلام، أو التخفيف من حدة الفقر، أو حماية البيئة، أو شروط العمل أو حقوق الإنسان، وهي ما تدعى عادة بـ «المصالح العامة». فالتنمية الاقتصادية، أي إنتاج المصالح الخاصة، لها الأولوية على التنمية الاجتماعية أي تأمين المصالح العامة. هذا التشوه لا يمكن أن يصحح إلاّ باتخاذ ترتيبات أفضل لتوفير المصالح العامة. وفي هذا السياق، من المهم أن نتذكر أن التجارة الدولية، وعمل الأسواق على نحو جيد، وتوليد الثروة بصورة عامة هي أيضاً مصالح عامة. والنشطاء المعادون للعولمة يضلون الطريق بشكل مفجع عندما يحاولون تدمير المؤسسات التجارية والمالية الدولية IFTI التي تضمن المصالح العامة. «غرق أو انكماش» منظمة التجارة العالمية سيكون له نتائج عكسية، إن ذلك من شأنه أن يخنق الوزة التي تبيض ذهباً. وبدلاً من إثارة المشاعر ضد تلك «المؤسسة» عليهم أن يناضلوا من أجل مؤسسات فعالة مماثلة لها تخدم الأهداف الاجتماعية التي يسعون إلى تحقيقها.

لقد قررت منظمة التجارة العالمية WTO أن تدخل في جولة جديدة من المفاوضات تدعى «جولة التنمية». وهذه يفترض أن

يرافقها جولة صغيرة من المفاوضات التي تهدف إلى تحقيق المصالح العامة الأخرى. والاحتياجات معروفة. «فالقمة الألفية» للأمم المتحدة التي عقدت في أيلول / سبتمبر سنة 2000، أفرزت «أهداف التنمية الألفية» الطموحة والممكنة التحقق، مثل تقليص الفقر، ومكافحة الأمراض، وتحسين الصحة، وتوفير التعليم الابتدائي الشامل حتى السنة 2015. وعقدت الأمم المتحدة مؤتمراً دولياً حول «تمويل التنمية» في مونتيري، المكسيك في شهر آذار / مارس 2002. وكان منوطاً بذلك المؤتمر أن يركز على تأمين المصالح العامة على الصعيد العالمي. وبدون ذلك فإن التنمية ستظل غير متوازنة.

إن مهمة منظمة التجارة العالمية WTO هي تسهيل التبادل الدولي للبضائع والخدمات بين الشركاء الراغبين في ذلك. وهي قد أنجزت هذه المهمة عن طريق وضع قواعد مُلزمة وآلية عمل فعالة. وهناك سببان قويان لعدم إمكانية استخدام التوجه نفسه لتأمين المصالح العامة الأخرى. أولهما أن كثيراً من البلدان تفتقر ببساطة إلى الموارد اللازمة لتلبية المعايير والمتطلبات الدولية. والسبب الآخر أنه سيكون من الصعب إيجاد آلية الإلزام التي تعمل جيداً في التجارة، أي ضمان الوصول إلى السوق أو الانسحاب منه. وبدلاً من ذلك ينبغي أن تتوفر بعض الحوافز المالية لتشجيع الخضوع الطوعي

للقواعد الدولية والممارسة الفضلى. وحجب الحوافز يمكن أن يصلح عندئذٍ كعقوبة. وهذا ما من شأنه أن يساعد كثيراً في عالم تقف فيه سيادة الدول عائقاً في طريق فرض القواعد على الدول الأفراد.

من المقترحات الرئيسة في هذا الكتاب أن يردف نظام القواعد الراسخة «للمنظمة» لتأمين المصالح الخاصة بنظام للحوافز من أجل تأمين المصالح العامة.

لا يمكن أن تعتبر العولمة مسؤولة عن جميع أمراضنا الراهنة. فالأسباب الأكثر أهمية للبؤس والفقر في عالم اليوم تعود إلى حد بعيد إلى النزاعات المسلحة. والأنظمة القمعية والفاسدة، والدول الضعيفة. ولا يمكن لوم العولمة بسبب الحكومات السيئة. فالعولمة على الأقل قد ألزمت بعض الدول على تحسين كفاءتها أو عملت على تقليص دور الحكومات في الاقتصاد إلى حد ما. ولكن العولمة جعلت العالم أكثر ارتباطاً وزادت من حدة الضرر الذي يمكن أن تسببه المشكلات الداخلية ضمن بعض الدول. لذا لا يكفي أن نبتكر ترتيبات أفضل لتوفير المصالح العامة على النطاق العالمي؛ علينا أيضاً أن نجد بعض الطرق لتحسين الأوضاع الاجتماعية والسياسية ضمن الدول. وذاك هو المقصد الثاني لكتابنا هذا.

لقد بينت لنا الهجمات الإرهابية في الحادي عشر من أيلول

/ سبتمبر، على نحو مأساوي، إلى أي حد غدا العالم متكلاً بعضه على بعض، وكم هو مهم بالنسبة إلى أمننا ما يسود من أوضاع داخلية في الدول الأخرى. فبن لادن ما كان بوسعه أن يشن هجومه على الولايات المتحدة لولا تمتعه بملاذ آمن في أفغانستان. ولكن الشيء نفسه يصدق على ما قبل 11 أيلول / سبتمبر. فمنذ نهاية الحرب الباردة كان سبب معظم الأزمات التي قادت إلى حمامات دم النزاعات الداخلية أكثر مما كان جراء النزاعات بين دول. وأثناء الحرب الباردة كانت النزاعات الداخلية تُستغل، ولكنها أيضاً كانت تُحتوى من قبل القوتين العظميين. وبعد انتهاء الحرب الباردة زالت الكوابح المفروضة من جانب الدول الكبرى، وأضحت النزاعات تتطور إلى مذابح قبل أن تستطيع جذب التدخل الخارجي.

يعود هذا إلى أن التدخل الخارجي كان يقتصر إلى حد كبير على الأعمال العقابية. أما المحفزات الإيجابية فكانت نادرة. بعد الحرب العالمية الثانية دشنت الولايات المتحدة «مشروع مارشال» الذي تضمن فوائد جُلّى لأوروبا. ولكن لم يكن ثمة مبادرات كهذه بعد انهيار الإمبراطورية السوفييتية. ولم تصل المساعدات الخارجية إلاّ إلى أقل من 0,1٪ من الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة، بالمقارنة مع 3٪ تقريباً عن بداية «مشروع مارشال». أنْ ما تقدمه من المساعدات الخارجية بالنسبة المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي GDP لا يوفر صورة بهيجة (انظر الشكل 1).

الشكل 1

تقدم المساعدات الخارجية الأمريكية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي من الفترة 1946 – 2001

المصدر: مكتب الميزانية في الكونغرس، كانون الأول / ديسمبر، 2001

إن العمل الوقائي القائم على حوافز إيجابية لهو أفضل بكثير من التدخل بعد نشوب أزمة. إنه أقل كلفة ويسبب معاناة بشرية أقل بكثير. وتبين التجربة أن الحيلولة دون وقوع الأزمات يجب أن تجري بأسرع ما يمكن. والتدخل المبكر قد لا يحظى بإعلام واسع ـ لقد قيل «إنّ أزمةً تُجهض نادراً ما يُبلّغ عنها». وإذا انتظرنا إلى أن تؤدي التوترات إلى إراقة الدماء، يصبح من الأصعب الحيلولة دون مزيد من حمامات الدم. وحتى دولة مثل الولايات المتحدة، حيث يسود القانون، معرضة لضغوط من أجل الانتقام. ولكن في المراحل المبكرة يصعب التنبؤ بأي مظلمة ستؤدي إلى نزاع مميت. وهذه حجة قوية في صالح تشجيع ما أسميه **المجتمعات المفتوحة**، حيث تعرض المظالم على الملأ وتتواجد المؤسسات لمعالجتها. يمكن أن تنشب النزاعات في مجتمعات مفتوحة أيضاً، ولكن يبقى احتمال تدهورها إلى نزاعات دموية أقل بكثير. ومن المهم بالنسبة للأمن الحيوي الأمريكي والديموقراطيات الأخرى تحسين نوعية الحكومات وتشجيع المجتمعات المفتوحة في العالم بأسره. وتشجيع مثل هذه المجتمعات ليس بديلاً عن القوة العسكرية، ولكنه يمكن أن يقلص من احتمالات استخدام هذه القوة.

لا يمكن فرض الديموقراطية والمجتمع المفتوح من الخارج لأن مبدأ السيادة يقف في طريق التدخل الخارجي. ولكن من

الممكن تشجيعهما عن طريق تعزيز المجتمع المدني، وتقديم الحوافز للحكومات لحضّها على التحرك نحو الإصلاحات الاقتصادية والسياسية.

الاقتراحان اللذان يشكلان أساس هذا الكتاب يتمتعان بقاسم مشترك واحد: توفير المصالح العامة وتحسين الأوضاع الداخلية كلاهما يتطلب بعض التحويل في الموارد من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة. وهذا ما يتعارض مع جوهر أصولية السوق، التي تدعي أن الأسواق، إذا ما تُركت وشأنها، سوف تضمن التوزيع المثالي للموارد.

تحويل الموارد الذي يتم عن طريق المؤسسات التجارية والمالية الدولية القائمة IFTI غير كاف. فمعظم أموال صندوق النقد الدولي تُستخدم لإنقاذ دول بعد أن تنشب فيها أزمات. والعمل الأساسي للبنك الدولي هو الإقراض، وطاقة ضمانه مقيدة إلى حد كبير بالأرباح التي يجنيها من نشاطاته في الإقراض. أمّا «منظمة التجارة العالمية» WTO فهي غير معنية بتحويل الموارد على الإطلاق. وتستطيع المؤسسات التجارية والمالية الدولية أن تضطلع بدور بناء أكبر مما تفعله الآن ـ وهذا ما سنناقشه في الفصول 1 و3 و4 ـ ولكن ثمة حاجة إلى إيجاد صيغة جديدة لتحويل الموارد الدولية تعمل وفق توجهات مختلفة عن التوجهات القائمة في تلك المؤسسات حالياً. وهذا هو

العنصر المفقود في الترتيبات المؤسساتية الراهنة. وهو عماد البحث في هذا الكتاب، ولسوف نعالجه في الفصل الثاني.

من الصعب أن نجعل الدول الغنية تنخرط في تحويل الموارد على ركائز مؤسساتية. لقد مضى أكثر من ثلاثين سنة على وضع «لجنة بيرسون» لهدف 0,7٪ من الناتج المحلي الإجمالي - وهو ما صادقت عليه الأمم المتحدة - كمساعدة إنمائية رسمية من جانب الدول المانحة. ولم تحقق هذا الهدف أو تزيد عليه إلاّ خمس دول(*) سنة 2000، وكانت مساهمة الولايات المتحدة 1 و0 فقط، وبلغ مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية 0,24٪ فقط من الناتج المحلي GDP للدول المتطورة. والمتهم الأكبر في هذا التقصير هو الولايات المتحدة.

لم يكن من قبيل الصدفة أن تقل تحويلات الموارد الدولية كثيراً عن نسبة 0,7٪ من الناتج المحلي الإجمالي، أو أن تكون الولايات المتحدة من بين الدول الأدنى عطاءً بين الدول المتطورة. فثمة اعتقاد قوي، وخاصة في الولايات المتحدة، أن المساعدة الخارجية غير مجدية، بل إنها أحياناً تؤدي إلى عكس المقصود منها. والأسوأ من ذلك أن لهذا القلق ما يبرره في الواقع.

(*) وهي الدنمارك، والنرويج وهولنده، والسويد ولوكسمبورغ.

أشعر أنني مؤهل لمناقشة هذا الموضوع لأنني عملت شخصياً في مجال تقديم المساعدات الخارجية بمعدلات كبيرة ـ ما يقارب 425 مليون دولار سنوياً في السنوات الخمس الأخيرة ـ لتشجيع المجتمعات المفتوحة. في هذا النطاق أنا أعي جيداً أوجه القصور في المساعدات الخارجية كما يجري توزيعها الآن. وأنا على قناعة، على أساس خبرتي الشخصية، أن من الممكن تحسين فعاليتها وتأثيرها إلى حد كبير لو تم توجيهها على نحو مختلف. ولم أكن أنا الوحيد المهتم بأوجه هذا القصور. فقد بُذلت جهود جدية في السنوات الأخيرة من جانب مؤسسات المساعدة، بما في ذلك البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، والمانحين الثنائيين، والخبراء الخارجيين لتقييم وتحسين فعالية المساعدة، وبدأ يظهر نموذج جديد بالتدريج(*). وهو يقوم على أساس إعطاء المتلقين للمساعدة شعوراً أكبر بالملكية والمشاركة في البرامج التي يفترض أنها تفيدهم، بالإضافة إلى تعزيز حالات النجاح.

(*) «تقرير التنمية الدولية» الصادر عن البنك الدولي 2000/ 2001، والذي أعده فريق من خبراء التنمية، وعلى رأسهم رافي كانبور ونورا لاستنغ، يستكشف هذه المسائل والحقائق ويشمل بيبليوغرافيا للمواد ذات الصلة. وقد قام پول كولير وديڤيد دولار، العاملان في البنك، بدراسة تمهيدية وكتبا الكثير حول هذه المسائل. وقد لخصا توصياتهما الأساسية في كتاب: «هل يستطيع العالم أن يخفض الفقر إلى النصف؟» (واشنطن دي. سي، البنك الدولي، مجموعة أبحاث التنمية)، (1999).

إن المساعدات الخارجية، كما أراها، وكما كان يجري توزيعها تقليدياً، تعاني من خمس نقائص رئيسة:

- الأولى: أن المساعدة الخارجية تخدم مصالح المانحين أكثر مما تخدم مصالح المتلقين للمساعدة. وغالباً ما يرتبط تقديم المساعدة بمصالح الأمن القومي القائمة على اعتبارات جيوسياسية، بدون اعتبار لمستوى الفقر أو طبيعة الحكومة المتلقية. وتوفر لنا المساعدات إلى أفريقيا أثناء الحرب الباردة بعض الأمثلة الناضجة. فبعد سقوط جدار برلين، أعطت ألمانيا الغربية ـ المتعطشة إلى إعادة الوحدة ـ أو أقرضت مقادير ضخمة من الأموال للاتحاد السوڤييتي، دون الاهتمام كثيراً بكيفية إنفاقها. وبعد ذلك أصبحت أوكرانيا عالة جيوسياسية على الغرب. كان سوء الحكم سبباً رئيساً للفقر، فقد كان من الأفضل كثيراً بالنسبة للمانحين أن يولوا اهتماماً للأوضاع السياسية داخل البلدان التي يساندونها.

- والنقيصة الثانية: أن الدول المتلقية للمساعدة نادراً ما تشعر بملكيتها لمشروعات التنمية التي تُصمم وتنفذ من جهات خارجية. وعندما يغادر الخبراء لا يبقى الكثير. والبرامج المستوردة، بعكس البرامج الداخلية، تفتقر إلى الجذور(*).

(*) مرجع سبق ذكره، انظر كوليير ودولار «هل يمكن تخفيض الفقر إلى =

وتفضل الدول أن تمر المساعدة عبر قنوات مواطنيها الذين يعملون أيضاً كدائرة انتخابية تؤيد المساعدات الخارجية. وحتى المؤسسات الدولية تفضل أن ترسل الخبراء الأجانب بدلاً من بناء كوادر محلية. والخبراء مسؤولون أمام من يدفع لهم. ولا توجد مؤسسة، باستثناء مؤسساتي، ولاحقاً «برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة» UNDP ترغب في أن تدفع لخبراء يكونون مسؤولين أمام الأطراف المتلقية للمساعدة. وبالنتيجة فإن هذه الأطراف غالباً ما تفتقر إلى القدرة على استيعاب المساعدة.

- والثالثة: أن المساعدة الخارجية هي عادة ما بين الحكومات. والحكومات المتلقية غالباً ما تعمل كحارسة للأبواب gate - feeper، وتوزع الاعتمادات وفقاً لأغراضها. وفي بعض الحالات تصبح المساعدات المصدر الرئيس لدعم حكومات غير شعبية.
- والرابعة: أن المانحين يصرون على أن يمسكوا بالإشراف

= التصف؟ وتستخلص ورقة عمل أعدها «صندوق النقد الدولي» في سلسلة من الندوات حول الشرطية «لا تحتمل أن تنفذ السياسات بصورة مستمرة إلا إذا وافقت السلطات عليها بوصفها سياسات خاصة بها إلا إذا كانت هذه السياسات تحظى بتأييد واسع النطاق داخل البلاد». وفيما يتعلق بـ«الشرطية المنتشرة بشكل مفرط». فإن الملكية دفعت «صندوق النقد الدولي» إلى أن يشرع بتبسيط وتخفيض الاشتراطية في برامجه. انظر: «الشرطية في البرامج التي يدعمها الصندوق ـ مراجعة عامة»، أعدتها دائرة مراجعة وتطوير السياسة»، ص. ن. د.، 20 شباط، 2001، المقطع 94.

الوطني على المساعدات التي يقدمونها، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان التنسيق. وعندما يتنافس المانحون على تقديم المساعدات، يكون من الأسهل بالنسبة للحكومة المتلقية أن توزع الموارد وفقاً لأغراضها. وهذا ما كان عليه الحال في البوسنة، حيث أُهدر جانب كبير من المساعدات الدولية واستخدم لدعم الإقطاعيات الخاصة.

- والأخيرة: من المتعارف عليه أن المساعدات الدولية هي مشروع ذو خطورة بالغة. من الأصعب جداً أن تقوم بعمل صالح من أن تدير مشروعاً من أجل الربح، وذلك لعدم وجود أي معيار للربح الاجتماعي، في حين أن الفوائد في المجال الربحي واضحة ويسهل رصدها بالأرقام الفعلية. بعكس ذلك فإن المساعدات يتم تنفيذها عن طريق بيروقراطيين يخسرون كثيراً إذا ما خاطروا ولا يربحون إلاّ القليل. ولا عجب إذاً أن تكون النتائج باهتة، وخاصة إذا ما حكم عليها بذات المعايير التي تحكم النشاطات البيروقراطية الأخرى وبدون أي تسامح بسبب الصعوبات الكامنة. وبالتالي فإن من الجميل فعلاً أن تكون المساعدات الأجنبية قد حققت بالفعل بعض النتائج الإيجابية في تحول البلدان كمساعدة المصارف المركزية، على سبيل المثال، أو الأسواق المالية، أو تشغيل النظام القضائي. وهذا يُبيِّن أن المساعدات الخارجية، على الرغم من جميع عيوبها، يمكن أن تكون قيّمة جداً.

تعمل شبكة مؤسساتي عبر خطوط مختلفة. ومهمتها أن ترعى التطور في المجتمعات المفتوحة. ومهما كانت مزاياها أو أخطاؤها فمن الواضح أنها تقصد خدمة مصالح المتلقين. وهي تدار، إلى أقصى حد ممكن، من قبل مواطنين في الدول التي تعمل بها. وتقرر الأولويات هيئة مؤلفة من مواطنين محليين، يعملون بالتنسيق مع الحكومة إذا كانوا يستطيعون ذلك، أو بالاستقلال عنها، وفي بعض الأحيان يقفون موقف المعارضة الصريحة. وعندما تستطيع المؤسسات أن تتعاون مع الحكومة، فإنها تصبح أكثر فعالية، وعندما لا تستطيع ذلك يصبح عملها موضع احتياج وترحيب أكبر لأنها تقدم مصدراً بديلاً للتمويل إلى المجتمع المدني. وكقاعدة عامة كلما كانت الحكومة سيئة كانت المؤسسة أفضل لأنها تتمتع بالتزام المجتمع المدني وتأييده.

كثيراً ما يجري الخلط ما بين المجتمع المفتوح والمجتمع المدني. المجتمع المدني ما هو إلاَّ أحد مقومات المجتمع المفتوح، وجود حكومة ديموقراطية تتجاوب مع حاجات ورغبات الناخبين وقطاع خاص مستقل إلى حد كبير عن الحكومة هما على درجة مساوية من الأهمية. عندما تستطيع مؤسسة أن تعمل مع الحكومة فإنها تسعى إلى تحسين قدرة الحكومة وجعلها أكثر استجابة للمجتمع. والحكومات المتقبلة لمثل هذا النمط من المساعدة كثيراً ما يتجاوزها المانحون. ولكن المانحين لهم برنامج عملهم الخاص بهم، والحكومة محدودة القدرة في

التعامل معهم. ومن أثمن المساعدات التي يمكن أن تقدمها المؤسسات هي زيادة القدرة وبناء الكوادر عن طريق تمكين الحكومات من زيادة تلك القدرة وتمكينها من اختيار الخبراء بنفسها (ومن المفضل أن يكونوا من جنسياتها).

بالإضافة إلى المؤسسات الوطنية فإن شبكة مؤسساتي تتضمن أيضاً عدداً من البرامج الشبكية الواسعة تتعامل مع حقول برمجية محددة مثل التربية، والإعلام، والصحة، والمعلومات، والثقافة والنظام القضائي، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة وغيرها. هذه البرامج تعمل من خلال مؤسسات وطنية، ولكن هذه المؤسسات تستطيع أن تقرر المشاركة (أو عدم المشاركة)، وإذا ما قررت المشاركة فإنها تأخذ على عاتقها ملكية ومسؤولية تنفيذ البرامج ضمن بلدانها[*]. ويخلق التفاعل ما بين المؤسسات الوطنية وبرامج الشبكة قالباً يجمع ما بين الحاجات المحلية والخبرات الاختصاصية. وهو قالب مفتوح. فالمؤسسات الوطنية لديها صلاحية العمل خارج نطاق برامج الشبكة، وهي تميل إلى ذلك دعماً للمجتمع المدني والثقافة. كما تعمل برامج الشبكة مع المؤسسات المحلية غير المؤسسات

(*) يُنفق نحو 85٪ من أموال مؤسساتي في البلدان المستفيدة. وبالمقارنة لم ينفق إلاّ 44٪ من الأموال المقدمة ديناً من قبل هيئة التنمية الدولية IDA والبنك الدولي على مدى سنوات عملهما في الدول المقترضة نفسها.

الوطنية، وهي تفعل ذلك عادةً دعماً لحقوق الإنسان ووسائل الإعلام المستقلة.

سيكون من غير الملائم على نحو واضح تطبيق الأساليب والمقاييس ذاتها في المشاريع العامة مثل المشاريع الخاصة. ومع هذا فإن منهج شبكة مؤسساتي يستطيع وينبغي أن يتكيف مع المساعدة الدولية الممولة من حكومات. ولسوف أبيّن كيف يمكن أن يتحقق ذلك في الفصل الثاني. ويقوم اقتراحي على إصدار خاص من «حقوق السحب الخاصة» SDR تُخصّص من قبل الدول الغنية للمساعدات الدولية وفقاً لقواعد معينة.

لا يتوقع من الحكومات أن تتبنى اقتراح SDR من جانبها؛ فكثير من المصالح البيروقراطية والسياسية تعمل ضده. ولكن الحكومات الديموقراطية مسؤولة لدى ناخبيها. ولهذا ينبغي أن ينشط المجتمع المدني. الوقت مؤات. التحالف المتمتع بشيء من حرية الحركة ما بين نشطاء المساعدات والمجموعات الكنسية المعروفة باسم حركة «اليوبيل 2000» قد كافح بنجاح من أجل إعفاء الدول الفقيرة المثقلة بالديون(*). وتحاول حكومات الدول الكبرى السبع G7 والدول الكبرى العشرون G20 أن تستكشف الطرق من أجل تخفيف وطأة المشكلات التي أوجدتها

(*) تربط الحركة فكرة الإعفاء من الديون بالمفهوم الإنجيلي لـ «فترة الغفران». وقد أعلن البابا يوحنا بول الثاني سنة 2000 سنة الغفران.

العولمة(*). كما يوفر «مؤتمر الأمم المتحدة الدولي في آذار / مارس 2002 للتمويل من أجل التنمية» منتدى مناسباً آخر. لقد جعل الهجوم الإرهابي في 11 أيلول / سبتمبر الرأي العام في الولايات المتحدة أكثر اهتماماً ببقية العالم، وأكثر تقبلاً لأفكار جديدة وأكثر تعاطفاً. وإذا كان الجمهور هو الذي يطالب فمن المنتظر من الحكومة أن تستجيب.

من سوء الطالع أنه من الأصعب أن يحشد المجتمع المدني من أجل القيام بشيء ما على أن يحشد ضد شيء ما. ولكن اقتراح حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) المُبيّن في الفصل الثاني على درجة كافية من الواقعية والمعقولية لخلق تأييد جماهيري واسع. وهذا لا ينطبق على المقترحات الواردة في الفصول الأخرى والمتعلقة بإصلاح مؤسساتنا التجارية والمالية الدولية القائمة IFTI. فهذه مسائل أكثر صعوبة ينبغي أن تعالج من قبل الخبراء. ولكن الضغط الشعبي يمكن أن يجدي في دعوة السلطات إلى العمل.

(*) تتألف الدول السبع الكبار من كندا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان، وبريطانيا، والولايات المتحدة. أمّا العشرون الكبار G20 فتتضمن اقتصادات بعض كبرى دول السوق الحرة الحديثة العهد.



الفصل **1**

التجارة الدولية:
منظمة التجارة العالمية

أظهرت النظرية الاقتصادية أن التجارة الدولية تفيد جميع الأطراف. أمّا عملياً فإن الأشياء نادراً ما تتساوى. فالرابحون على نحو خاص من التجارة الدولية نادراً ما يعوضون الخاسرين. ومع هذا فإن قلة من الناس تشكك في فوائد التجارة الدولية. ولكن قد تسعى بعض البلدان إلى اكتساب فوائد إضافية عن طريق فرض قيود على الاستيراد أو تقديم الدعم المالي للصادرات. ومن المحتمل أن تثار الأطراف المتضررة وإذا سارت الأمور بدون ضابط فمن المحتمل أن تضيع فوائد التجارة الحرة. لهذا السبب كان من الأهمية بمكان وضع قواعد عامة تلتزم بها جميع الأطراف، وهذا ما حققته «منظمة التجارة العالمية» WTO، مما يجعلها مؤسسة ذات قيمة بالغة. ولولا وجودها لكان ينبغي أن تقام.

هذه «المنظمة» هي المنظمة الأكثر تطوراً ونمواً من بين جميع مؤسساتنا الدولية. وهي لم تكن ناجحة في إيجاد قانون دولي فحسب، بل وفي ممارسة مهمة قضائية كذلك. والأكثر من ذلك أنها أوجدت وسيلة لفرض أحكامها. والوسيلة التي تستخدمها «المنظمة» هي السماح للبلد المتضرر بالثأر إلاّ إذا حصل على تعويض أو توقف الضرر. وهذه وسيلة فعالة للغاية، إذ في معظم المجالات الأخرى تشكل سيادة الدول عقبة لا يمكن تجاوزها أمام فرض القانون الدولي.

بسبب هذه الخصائص والسمات كنت من أشد المعجبين بـ«منظمة التجارة العالمية» دون أن أعرف حقاً الكثير عنها. والحق أن النشاطات الداخلية «للمنظمة» على درجة بالغة من التعقيد. ولكن في الآونة الأخيرة تعرضت «المنظمة» إلى هجوم مركّز من جانب تحالف المنظمات غير الحكومية NGO_s والاتحادات العمالية. وهذا ما جعلني أدقق في «المنظمة» عن قرب، واكتشفت أن بعض أوجه الانتقاد لها ما يساندها.

ليس هنالك الكثير من الخطأ في آلية العمل نفسها. إن مهمة «المنظمة» هي تحرير التجارة الدولية القائم على أسس الأنظمة والقوانين، وهي تنجز هذه المهمة على نحو رائع. والحق أنه لما كانت «المنظمة» تحتاج إلى الموافقة الإجماعية للدول الأعضاء المؤسسين، فإن علينا أن نعترف أن نجاحها يشكل إنجازاً فائقاً

للعبقرية القانونية. ومع هذا، فالناقدون على حق في الادعاء أن «المنظمة» منحازة إلى صف الدول الغنية والشركات متعددة الجنسيات. ولا يعود هذا الانحياز إلى آلية المنظمة، ولكن إلى الطريقة التي استخدمت فيها، وإلى غياب البنى الفعالة المشابهة لمتابعة الأهداف الاجتماعية الأخرى مثل حماية البيئة، وحقوق العمال، وحقوق الإنسان. ولسوف آخذ هذه النقائص بعين الاعتبار على التوالي.

فيما يتعلق بإساءة استخدام آلية «المنظمة» ثمة مسألتان تواجهاننا. الأولى، والأهم بالحجم المطلق للتجارة، هي التفرقة في المعاملة بين منتجات الدول المتطورة والنامية. فإزالة قيود التعرفة أو التي لا تتعلق بالتعرفة على المنتجات الزراعية، والأنسجة، والأحذية تستغرق فترة أطول بكثير من إزالة القيود على البضائع الصناعية الأكثر تطوراً. وتنفق الدول الصناعية المتطورة في الوقت الحاضر / 360/ مليار دولار في السنة على دعم زراعتها(*). وفي مقابل ذلك تنفق 53,7 مليار دولار فقط على المساعدات الخارجية(**). بالإضافة إلى ذلك تستمر الولايات المتحدة بالاحتفاظ بمكاسب قوانينها المضادة للإغراق،

(*) معلومات سنة 1999، السياسات الزراعية في بلدان OECD: رصد وتقويم 2001، جدول 3.

(**) مساعدات التنمية الرسمية الصافية ODA من قبل أعضاء / مؤسسات التنمية سنة 2000 بلغت 53,7 مليار دولار.

والتي يمكن أن تستخدم للحماية ضد الواردات رخيصة الثمن. هذه السمات تخلق ميداناً مجحفاً أمام التبادل التجاري[*].

والمسألة الثانية تتعلق بالانحياز لصالح المصالح المشتركة. ثمة اتفاقيات بشأن حقوق «الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة» TRIP واتفاقية بشأن «إجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة» TRIM، ولكن لا يوجد اتفاقية تتعلق بحقوق العمال المرتبطة بالتجارة، باستثناء العمال المسجونين، أو الإجراءات البيئية المتعلقة بالتجارة. واختيار الاتفاقيات يحابي بوضوح المصالح المشتركة. والحق أن محاولة وضع «اتفاقية متعددة الجوانب حول الاستثمار» كان أول ما حفّز النشطاء المعادين للعولمة على الاحتجاج ومنحهم أول انتصار لهم في إيقاف ذلك المشروع.

ثمة قاعدة من قواعد «المنظمة» تحظر على الدول معاملة منتجات متشابهة مادياً على أساس كيفية صنعها[**]. وهذه القاعدة وضعت للحيلولة دون أن تميز الدول ما بين الممولين الأجانب عن طريق وضع ترتيبات تتعلق بأساليب الإنتاج، ولكنها تجعل من الصعب عملياً على بعض البلدان أن تفرض معايير تتعلق

(*) عقدت إدارة بوش صفقة مع بعض أعضاء الكونغرس للتصويت مقابل إعطاءها صلاحيات تفاوض سريع وهذه الصفقات لم تبشر خيراً للمفاوضات المقبلة لدورة التنمية حيث ألزمت الإدارة نفسها على سبيل المثال بعدم إعطاء بعض التنازلات حول استيراد المنسوجات كانت قد وعدت بها سابقاً لدول أفريقية ودول منطقة الكاريبي.

(**) باستثناء ناتج جهد المساجين والتي تعتبر غير مشروعة.

بالبيئة، والعمال، أو حقوق الإنسان. مثل هذه المعايير يمكن أن تُفرض بالطبع عن طريق معاهدة دولية، ولكن المعاهدات يصعب الاتفاق عليها والأصعب من ذلك تنفيذها. فمنظمة العمل الدولية ILO، على سبيل المثال وضعت مجموعة من الاتفاقيات المفصلة، التي جرى تجاهلها إلى حد بعيد. والأكثر من ذلك أن هذه الاتفاقيات لو نُفذت لتعارضت مع قواعد «منظمة التجارة العالمية». فعلى سبيل المثال، لقد فوضت «منظمة العمل الدولية» ILO الدول الأعضاء بفرض عقوبات على بورما (مينمار) بسبب ممارستها العمل الإلزامي (تمييزاً عن عمل الأسرى)، ولكن أعضاءها الراغبين في تبني قيود على الواردات من منتجات بورمية كان من الممكن أن تخرق قواعد WTO. فهذه القواعد لها الأولوية أيضاً على الأنظمة المحلية إذا كانت تلك الأنظمة يمكن أن تُأَوّل على أنها تمييز ضد منتجات الدول الأخرى(*). الافتقار إلى الأنظمة الدولية والعقبات التي تمنع التنظيمات المحلية كلاهما يعملان بالنتيجة لصالح الشركات الكبرى.

في غياب الأنظمة الملزمة الموازية في المجالات الأخرى مثل حقوق الإنسان، وشروط العمل، والصحة، وحماية البيئة، تعطي منظمة WTO التجارة الدولية أولويةً على الأهداف

(*) الدول التي تتبنى أنظمة يثبت أنها تتعارض مع قواعد «المنظمة» يمكن أن تتعرض لعقوبات تجارية من جانب الأعضاء الآخرين.

الاجتماعية الأخرى(*). وهي بطريقة ما كانت ناجحة جداً. إنها عملياً المؤسسة الدولية الوحيدة التي ترغب الولايات المتحدة في الانضمام إليها. وهذا ما يجعلها قوية جداً. ولكن التجارة الحرة والأسواق الحرة تنتج الثروة فقط، والمجتمع يحتاج أيضاً بعض المنافع العامة الأخرى كي يعيش ويزدهر. وثمة عدم توازن ما بين الربح الخاص والصالح العام في العالم اليوم، وهذا سبب أولي يُفسر لماذا تتعرض «المنظمة» للهجوم.

ضعف المؤسسات الأخرى لا يمكن أن يعالج بتغيير «منظمة التجارة العالمية». فهذه «المنظمة» ليست مؤهلة للتعامل مع حماية البيئة، وسلامة الغذاء، وحقوق الإنسان وحقوق العمال إلاَّ إذا كانت التجارة الدولية معنية بذلك. وعلى الرغم من أن بعض التغييرات لا بد من إجرائها لجعل «المنظمة» أكثر معرفة بهذه المسائل، فإن العلاج الرئيس في أيدي الدول، ولا سيما الولايات المتحدة، التي لا تعطي دعماً موازياً لترتيبات دولية أخرى.

إن قوة «المنظمة» تكمن في آلية ما تفرضه. وهناك سببان يجعلان هذا الإلزام غير ملائم لتوفير المصالح العامة. أحدهما أن

(*) تضع مقدمة الاتفاقية التي أسست منظمة التجارة الدولية WTO عدداً من الأهداف النبيلة لم تتمكن حتى الآن من بلوغها ويؤكد ميثاق «المنظمة» على أن التجارة «ينبغي أن تجري بطريقة» تضمن تشغيل العمالة الكامل مع دخول متزايدة، في الوقت الذي تحمي فيه البيئة بما يتفق مع تنمية مستمرة.

الدول الأعضاء لن تقبل بها. لقد وجدت «المنظمة» وسيلة ممتازة تجعل الدول المستقلة راغبة في قبول هذا الالزام لأنها تُريد منافع التجارة. ولكن هذه حالة استثنائية؛ فثمة دول قد لا تقبل بذلك الإلزام في مجالات أخرى. وقواعد «المنظمة» لا يمكن تعديلها، كما لا يمكن وضع قواعد جديدة بدون موافقة إجماعية. لقد انضمت الصين مؤخراً إلى المنظمة: هل يمكن أن تتوقع منها أن توافق على تبني حقوق الإنسان وحقوق العمال؟ وهل يمكن للحكومة الأمريكية الراهنة أن تكون أكثر انصياعاً لمتطلبات البيئة؟

والسبب الآخر هو أن هناك كثيراً من الدول تفتقر إلى الموارد اللازمة لتلبية المعايير الدولية. وبدلاً من فرض الالتزامات، سيكون من الأفضل كثيراً تقديم موارد تمكن الدول الفقيرة من الاستجابة لتلك المتطلبات على أساس طوعي.

لنأخذ عمالة الأطفال: بدلاً من وضع قاعدة في «المنظمة» تحظر عمل الأطفال، علينا أن نوفر الموارد لتعليم ابتدائي عالمي. عندئذ نستطيع أن نطالب الدول المتلقية للإعانة بأن تدعم حظر عمالة الأطفال كشرط لاستلام تلك الإعانة. ثمة خطة رائدة ناجحة في البرازيل، تدعى «بولسا ـ إيسكولا»، تقدم مساعدات للعائلات الفقيرة إذا كان جميع أطفالها يلتحقون بانتظام بالمدرسة. وثمة خطة إضافية مقترحة الآن تكافئ الفتيات بحساب توفير إذا أنجزن 8 صفوف من الدراسة. هذا هو نمط

الخطط التي يمكن أن تنفذ على نطاق واسع من المساعدات الدولية. وهذا المنهج من شأنه أن يتجاوز العقبات التي تفرضها سيادة الدول لأن قبول الدعم سيكون أمراً اختيارياً.

أو لنأخذ عمليات الإجلاء الاجتماعي الناجمة عن «الهدم البنّاء» للرأسمالية العالمية(*). فهي تخلق حاجة للتعويض، وإعادة التدريب، وشبكة تأمين اجتماعي. وهذه مهمات داخلية تخرج عن نطاق قواعد التجارة الدولية التي وضعتها «المنظمة». ولكن بعض الدول على درجة شديدة من الفقر بحيث لا تستطيع أن تمول الإجراءات الضرورية؛ إنها تحتاج إلى مساعدات دولية. هذا هو العنصر المفقود مع ترتيباتنا المؤسساتية العالمية. نحن نحتاج إلى وضع نظام قبول طوعي لتوفير المصالح العامة لاستكمال قواعد «المنظمة» في توفير المصالح الخاصة. ولسوف أقترح مثل هذا النظام في الفصل التالي.

بالإضافة إلى إطار جديد للمساعدات، لا بد من إحداث بعض التغييرات في إطار التجارة. هناك عدة قضايا كثيرة تواجهنا: حقوق العمال، حماية البيئة، وحقوق الملكية الفكرية، أو حقوق الملكية الفكرية الخاصة بالتجارة TRIP، أو إجراءات

(*) «الهدم البنّاء» عبارة استخدمها جوزيف شومبيتر لوصف التقدم الاقتصادي في ظل النظام الرأسمالي. أنظر: «الرأسمالية، والاشتراكية، والديموقراطية» (نيويورك ولندن: هاربر وإخوانه، 1942).

الاستثمار الخاصة بالتجارة TRIM، والمنافسة، ومحاربة الفساد، والسياسات الضريبية، وإعادة تنظيم «المنظمة» نفسها. إن بعض هذه المسائل مُدرج في «الدورة التطويرية»، وبعضها الآخر يقتضي معالجته بوسائل أخرى.

حقوق العمال

التفاوت في معاملة العمال ورأس المال سمة أساسية من سمات النظام الرأسمالي العالمي في وضعه الحالي. ينتقل رأس المال إلى البلدان التي يجد فيها عمالة رخيصة وشروطاً تفضيلية أخرى. وهذا ما يساعد تلك البلدان على النمو، وقد حقق بعضها تقدماً ملحوظاً. وتخسر الدول المتطورة وظائف عمل، ولكن الأرباح من التجارة تسمح بإيجاد فرص عمل جديدة، ذات قيمة مضافة أكبر غالباً. هناك أيضاً حجم ما من الهجرة، الشرعية وغير الشرعية، إلى البلدان الغنية لملء شواغر العمل التي لا يمكن ملؤها محلياً. ولكن العمال في الدول التي تقدم عمالة رخيصة محرومون غالباً من حق التنظيم كما تُساء معاملتهم بطرق مختلفة. وتعتبر الصين ذات سمعة سيئة في هذا الصدد.

لم تدخل حقوق العمال في برنامج عمل «دورة التنمية»، والآن وبعد أن انضمَّت الصين إلى «المنظمة» من غير المتوقع أن تدخل هذه الحقوق في الدورات المستقبلية. وهذا ما يلائم مصالح الشركات متعددة الجنسيات تماماً.

ثمة مؤسسة دولية مكرسة لحماية العمال، وهي منظمة العمل الدولية ILO. وهي تتقدم على «منظمة التجارة العالمية» WTO وتتفوق عليها في أحد المجالات: إذ لديها بنية ثلاثية تضم النقابات والمستخدمين والحكومات. ويتماثل ميثاقها إلى حدٍّ كبير مع ميثاق WTO. وهي قد طورت جميع المواثيق الضرورية لحماية العمال. وهذه المنظمة، كشأن WTO، تتخذ إجراءات إلزامية ذات طابع اقتصادي ضد العضو الذي يرفض الانصياع لتقرير يصدر عن لجنة التحقيق في المنظمة، وهو ما يشبه نظام العقوبة في WTO. والفرق الأساس بين المنظمتين هو التزام الدول الأعضاء. فعلى سبيل المثال لم تصادق الحكومة الأمريكية إلاً على 13 من أصل 182 اتفاقية عقدتها منظمة العمل الدولية ILO. وعلى اثنين من أصل 8 من بروتوكولات معايير العمالة الأساسية.

منتقدو منظمة التجارة العالمية الذين يُحرِّضون من أجل حماية أفضل لحقوق العمال يتوجهون إلى غير الجهة المقصودة. إذ كان عليهم أن يحرضوا من أجل تعزيز «منظمة العمل الدولية» بدلاً من التحريض ضد WTO. ولو كان لدى الدول الأعضاء الإرادة السياسية، لكان بوسعهم أن يصادقوا ويفرضوا اتفاقيات «ILO».

ويحتاج الجهاز البيروقراطي للمنظمة إلى تنشيط. فهذا

الجهاز قد اقتنع بعجزه ويسعى بتقديم قصارى جهده من خلال جمع المعلومات ودعم عدد من المشاريع النموذجية الصغيرة. وقد أوجدت المنظمة مؤخراً، خارج نطاق دورها المعتاد، «لجنة تحقيق» حول العمل الإجباري في ميانمار (بورما) وقدمت تقريراً قاسياً، ولكن لم ينجم عنه أي شيء. ولم يتعين متابعة جرت مؤخراً عن أي تحسين في الأوضاع في بورما.

ولما كانت منظمة التجارة الدولية WTO على درجة كبيرة من القوة، في حين أن منظمة العمل الدولية تفتقر كثيراً إلى الفاعلية، فإن بعض منتقدي العولمة يعطون WTO دوراً أكبر في فرض معايير العمل. ولكن ثمة مشكلات هذا التوجه. فكثيراً من الانتهاكات العمالية ليس لها علاقة بالتجارة الدولية وقد لا يكون لها تأثير عليها، كاستخدام الأطفال على سبيل المثال في جمع المحاصيل المحلية، أو منع تشكيل نقابات لسائقي الباصات. والأكثر من ذلك أن منظمة التجارة الدولية قد تمتنع أو تتحفظ على فرض عقوبات على دول غير موقعة على اتفاقيات منظمة العمل الدولية. وهنا يأتي دور المجتمع المدني في العمل وممارسة الضغط على الحكومات للقيام بذلك.

لقد جرى جدال حول تعرض الإجراءات التي تتخذها لجنة التحقيق في منظمة العمل الدولية، إلى تعارض مع قواعد «منظمة التجارة العالمية» WTO. هكذا كان الحال بالنسبة لبلد فرض

عقوبات تجارية ضد ميانمار (بورما). بيد أن الجدل لم يجر اختباره إذ لم يأخذ أي بلد بنتائج التحقيقات التي أجرتها منظمة العمل الدولية. وأعتقد أن هيئة التحكيم التابعة لمنظمة التجارة العالمية سوف تعترف بأحكام منظمة العمل الدولية، إذا لم تفعل فسيكون هناك ما يبرر شرعياً التحريض ضد منظمة التجارة العالمية.

إن منظمة العمل الدولية من الضعف بحيث أن الصين لم تمتنع عن توقيع بروتوكول التفاهم والتعاون معها. وهذا قد يكون مفيداً في يوم ما في المستقبل، عندما تصبح «المنظمة» من القوة بحيث تستطيع أن تضغط على الصين لكي تحترم حرية العمال في التنظيم. لدى الصين مصادر لا تنضب من العمالة الرخيصة، وقد أصبحت الأيدي العاملة لديها أكثر إنتاجية بفضل تطور اقتصادها. وسيكون من الصعوبة بمكان بالنسبة للبلدان الأخرى أن تنافس في هذا المجال إلاً إذا سمحت الصين لعمالها بحصد مكاسب إنتاجيتها المتزايدة.

البيئة، والصحة، والسلامة

تثير تنظيمات الصحة والسلامة البيئية بعض المشكلات الشائكة. فكما هو الحال الآن فإن الدول لها الحرية في وضع الأنظمة التي تريدها ضمن حدودها. ولكن لا يوجد بلد يستطيع استخدام العقوبات التجارية ليفرض معاييره الخاصة على دولة أخرى إذا كانت السلعة المستوردة مماثلة تماماً للسلعة المنتجة

وطنياً. والاستثناء الوحيد لهذه القاعدة هو في حالة وجود اتفاقية دولية نافذة يخضع لها كلا البلدين التابعين لمنظمة التجارة العالمية. وهذا ما يجعل من الصعب فرض معايير بيئية على الدول الأخرى. وكما تشير المفاوضات حول ارتفاع نسبة الحرارة عالمياً فإن الاتفاقيات الدولية يصعب الوصول إليها.

في سابقة هامة أصدرت الولايات المتحدة أنظمة تحظر استيراد القريدس (الروبيان) الذي يتم اصطياده بطريقة لا تحمي الأحياء المعرَّضة للخطر، وخاصة السلاحف. هذا الإجراء رفضته منظمة التجارة العالمية، وبعد دعاوى مطولة حكمت هيئة تحكيمية في حزيران/يونيو 2001 لصالح الحظر الأمريكي لاستيراد القريدس، آخذة بعين الاعتبار جهود الولايات المتحدة الطيبة للتفاوض من أجل اتفاقية لحماية السلاحف. وكان هذا انتصاراً مهماً لأنصار البيئة، وأزالت أحد أسباب التذمر ضد «منظمة التجارة العالمية»، كما أنه يشكّل سابقة يمكن أن تستخدم في قضايا بيئية أخرى.

ثمة كثير من القضايا العالقة. من الواضح أنه عندما يتأثر بلد ما بأساليب الإنتاج في بلدان أخرى، كما في مثال ارتفاع نسبة السخونة العالمية، ينبغي أن يكون ذلك البلد قادراً على حماية نفسه بفرض عقوبات تجارية. ولكن ماذا إذا لم يتأثر بلد ما، مثلاً، إذا كان دبغ الجلود يسمِّم الهواء في الهند، أو كان الرصاص

يُرسّب السموم في تربة تشيلي؟ إذا كانت الولايات المتحدة تفرض حظراً على استكشاف النفط القطبي في بلادها، فهل تستطيع أن تفرض حظراً على استيراد النفط القطبي من روسيا؟.

من المسلَّم به أن WTO غير ملائمة للتعامل مع القضايا البيئية، والصحية، والغذائية. فهي تفتقر إلى الخبرة والمصداقية في هذه الميادين. فهذه القضايا معقدة ومرهقة للغاية. وقد أُقحمت «المنظمة» في هذه المسائل كي تحول استخدامها لأغراض حماية المنتوجات المحلية من المنافسة الخارجية. وسيكون من الأفضل كثيراً التعامل مع هذه القضايا خارج إطار اختصاصات «المنظمة» WTO.

يطالب نشطاء البيئة بقوة في العالم المتطور بمعايير بيئية عالمية، ولكن الدول الفقيرة لا تستطيع أن تلبي تلك المعايير. وفرض المعايير عن طريق آلية مُلزمة سيحدث تفرقة واضحة تجاه العالم الأقل نمواً. وهذه حالة من الحالات التي يجب أن تستخدم فيها الحوافز المادية لتحقيق استجابة طوعية. إن حماية البيئة غاية نبيلة، والذين يؤمنون بها ينبغي أن يكونوا على استعداد لدفع الأموال من أجلها. وثمة الكثير من المبادرات الخاصة للمحافظة على الحياة النباتية والحيوانية، مثل الغابات المطرية أو الأجناس الحية المعرَّضة للخطر، التي تستحق بعض التمويل العام.

لا توجد اتفاقية عامة حول قضايا البيئة. وقد اقتُرح وجود

منظمة بيئية عالمية كحاجة ضرورية، ولكن وجود إعراض عن المؤسسات الدولية يجعل هذه الدعوة لا تجد آذاناً صاغية. والحق أنه لن يكون من الملائم خلق جهاز بيروقراطي كامل، وخاصة إذا لم يُمنح أي صلاحيات. ولكن ليس من المبالغ فيه أن نطالب بمؤسسة لا تتمتع بمكاتب وموظفون وإنما تعتمد على هيئة من الخبراء، بدلاً من بيروقراطيين يعيَّنون بالمحسوبية. مثل هذه المؤسسة يمكن أن تكتسب السلطة من خلال خبرتها وتأثيرها على السياسة البيئية العالمية.

سيكون من الأسهل جداً إدخال اعتبارات حقوق الإنسان والعمال واعتبارات البيئة في منطقة التجارة الحرة، التي اقترحتها إدارة بوش، بدلاً من إعادة تركيب «منظمة التجارة العالمية». والتغيير الأخير في قواعد اتفاقية التجارة الحرة لمنطقة شمال الأطلسي NAFTA لتسهيل المحافظة على معايير البيئة الوطنية يشير إلى أن المشاعر الشعبية العامة بدأت تؤثر في المواقف الرسمية المتعلقة بالسياسة التجارية(*). ولكن نقابات العمال تبقى متشككة جداً، لأسباب لها ما يبررها: ففي حالة «نافتا» NAFTA لا يوجد جسر قانوني يربط ما بين الاتفاقية الجانبية الخاصة بالعمال، والاتفاقية الرئيسية لمنظمة «نافتا». ومن هنا فإن انتهاك

(*) انظر: Nafta Deal Changed to Curb Companies - فاينانشيال تايمز (طبعة أمريكا)، 3 آب / أغسطس، 2001، ص 3.

الاتفاقية الجانبية لن يؤثر على منظمة «نافتا». وعلى العكس من ذلك، فإن الفصل الحادي عشر من هذه الاتفاقية (نافتا) الخاص بالاستثمار يتضمن أحكاماً فعّالة حول حماية حقوق الملكية المشتركة.

حقوق الملكية الفكرية

تثير حقوق الملكية الفكرية قضايا مفهومية وعملية معاً. وتعبير «الملكية الفكرية» في حد ذاته تعبير مضلل لأنه يستند إلى التشابه الجزئي المزيف مع الملكية المادية الملموسة(*). السمة الأساسية للملكية المادية أن قيمتها مستقاة من استخدام المالك لها، ولكن الملكية الفكرية تستقي قيمتها من استخدام الآخرين لها: فالمؤلفون يريدون لأعمالهم أن تُقرأ، والمخترعون يريدون لاختراعاتهم أن تُستخدم. براءات التسجيل وحقوق النشر تضمن أن يتلقى المبدعون مكافآتهم، ولكن النقود ليست بالضرورة الوسيلة الوحيدة للمكافأة التي يسعون إليها. فالعلم الخالص، على سبيل المثال، تعود ملكيته تقليدياً إلى الجمهور، وقد جاهد العلماء من أجل الحصول على الاعتراف الفكري أكثر من حصولهم على المكافآت المادية. وساعدت مؤسسة براءات

(*) جون كي «حقوق وأخطاء الملكية الفكرية» فاينانشيال تايمز (طبعة أمريكا)، 21 آذار / مارس، 2001، ص 17.

التسجيل وحقوق الملكية الفكرية على تحويل النشاط الفكري إلى نشاط تجاري، وهذا النشاط بالطبع حافزه الربح. ويمكن القول إن هذه العملية قد أخذت بُعداً زائداً عن الحد. فحماية براءات التسجيل والإبداع ضرورية بالطبع لتشجيع الاستثمار في الأبحاث، ولكن ثمة شيء ضائع عندما يصبح العلم، والثقافة، والفن تحت سيطرة حافز الربح.

من أجل أن نفهم ما يحدث، علينا أن نعود إلى حركة التسييج التاريخية في الزراعة. ففي بداية الرأسمالية في بريطانيا، تحولت المراعي ذات الملكية العامة إلى ملكية خاصة من أجل زيادة الإنتاجية. وكانت الحقيقة المفجعة أن الأفراد لم يجنوا فوائد كافية من تحسين الملكية العامة تبرر الاستثمار في تحسينها. وتعرف هذه الواقعة بـ «مأساة المناطق العامة». وتواجه اليوم العلوم والثقافة، التي كانت تؤول تاريخياً إلى الملكية العامة، حركة تسييج مشابهة. فخصخصة الملكية العامة تخلق تهديداً شديداً لتنوع الثقافة، وللثقافة ذاتها حقاً. ومن الصعب التخيل كيف يمكن للثقافة أن تنشر نفسها دون السماح للقراء بالوصول إلى الملكية الفكرية. وهذه المشكلة تتجاوز كثيراً قدرة منظمة التجارة العالمية على الحل. ومن أجل خلق توازن أفضل ما بين النطاق العام والنطاق الخاص يتطلّب الأمر تغييراً جوهرياً وتغييرات مؤسساتية بعيدة المدى.

برزت المشكلات المرتبطة بحقوق الملكية الفكرية في قضية الأدوية التي يحتاجها علاج الأمراض المعدية، وخاصة فيروس الإيدز HIV/AIDS في أفريقيا. فتحت الضغط الهائل من جانب الرأي العام، بدأت شركات الأدوية بالتنازل، ووافقت الولايات المتحدة بأن تسمح لهذه المعالجة أن تندرج ضمن إطار دورة التنمية Development Round. وقد جرت الأمور حتى الآن على نحو جيِّد. ولكن الخطوة المحتملة التالية أن شركات الأدوية ستقوم بتحويل مواردها إلى ميادين أقل حساسية، وبالتالي أكثر ربحاً. لقد أُنفق من المال من قبل على تطوير مستحضرات التجميل أكثر بكثير مما أنفق على معالجة الأمراض الاستوائية(*). ولا بد من إيجاد حوافز جديدة لتشجيع الأبحاث الخاصة بالأدوية وإنتاجها من أجل البلدان النامية. ولقد خطت مؤسسة غيتس The Gates Foundation خطوة في الاتجاه الصحيح بتقديمها جوائز مالية من أجل اللقاحات والمعالجات الأخرى للأمراض السارية.

لقد فتحت «منظمة التجارة العالمية» صندوق باندورا(**)

(*) وفقاً لمعلومات منظمة «أطباء بلا حدود» تم طرح 1,223 نوعاً من الأدوية الجديدة ما بين سنتي 1975 و1997 من بينها 13 نوعاً فقط لمعالجة الأمراض الاستوائية التي تعاني منها الدول النامية بالدرجة الأولى.

(**) هو صندوق الشرور، كما تقول الأسطورة، ما إن يُفتح حتى تخرج كافة الأمراض والحشرات والشرور. ـ المعرّب.

عندما دخلت ميدان حقوق الملكية الفكرية. إذا كانت الملكية الفكرية موضوعاً مناسباً لـ «المنظمة» فلماذا لا تكون حقوق العمال وحقوق الإنسان كذلك؟ ثمة حاجة إلى براءة التسجيل وحماية حقوق النشر، ولكن مثل هذه الحماية لا تشكّل قيداً على التجارة. كم هي القيود المبررة؟ إن حساب الإيجابيات والسلبيات يختلف اختلافاً بيّناً ما بين الدول المتقدمة تقنياً التي تستفيد من الاختراعات، وبين الدول الأقل نمواً التي عليها أن تدفع من أجلها. إن حقوق الملكية الفكرية ذات أولوية عالية في برنامج عمل الولايات المتحدة، والدول النامية لديها ما يبرر استياءها من الشكل الذي اتخذته اتفاقية إجراءات الاستثمار المرتبطة بالتجارة TRIP. الموضوع يتطلّب إعادة نظر أكثر شمولاً مما ظهر في «حلقة التنمية».

حماية الاستثمار وإجراءات مكافحة الفساد

هذا مجال واسع آخر تحتويه اتفاقية إجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة TRIM. وُضعت هذه الإجراءات لإيجاد نوع من التكافؤ ما بين الشركات الأجنبية والمحلية. وهذا هدف قيم تضطلع به. ولكن الحقيقة أنه، في عالم يتمتع فيه رأس المال بحرية الحركة، فإن الأمور منحرفة إلى حد كبير لصالح المستثمرين الأجانب والشركات متعدِّدة الجنسيات. وتعمل اتفاقية إجراءات الاستثمار TRIM على مأسسة هذا الانحراف وتعزيزه.

كثيراً ما تُقدِّم الدول حوافز ضرائبية ومعونات مالية أخرى للشركات متعددة الجنسيات لأن عليها أن تتنافس إحداها مع الأخرى لجذب الاستثمارات الخارجية. وعندما تتعلَّق الأمور باستغلال الموارد الطبيعية، غالباً ما تقدم التنازلات عن طريق الرشوة. وتتطلَّع شركات التعدين والنفط بشدة إلى محاربة الفساد بعدما تحصل على امتياز، ولكن في الصراع للحصول على الامتيازات لا توجد قيود(*). ومنظمة التجارة العالمية لم تقم بأي محاولة لمواجهة مثل هذه المسائل. واتفاقية TRIM قد وضعت للحيلولة دون التمييز التجاري تجاه الشركات متعددة الجنسيات. وقد استفادت كثير من الدول النامية من القواعد التي انبثقت عن «حلقة أورغواي» حول المتطلبات الداخلية ومتطلبات أداء التصدير(**). من ناحية ثانية فإن الاستخدام المتنامي من جانب الدول النامية لفرض نسبة عالية من المنتوج المحلي في البضائع المصدرة ترتيبات تجارية إقليمية مثل NAFTA والاتحاد الأوروبي EV، بالإضافة إلى الحوافز المحلية، وأنظمة محاربة الإغراق التمييزية لا تخضع لقواعد اتفاقية TRIM بتاتاً. هذا الاختلال في التوازن ينبغي أن يصحح في حلقة التجارة المقبلة. أضف إلى

(*) استناداً إلى مناقشة مع المديرين، التنفيذيين لشركة تعدين كبرى.

(**) قادت «حلقة أورغواي» للمفاوضات تحت سقف الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة GATT إلى إنشاء «منظمة التجارة العالمية» WTO.

ذلك أنه لا توجد قواعد «لمنظمة التجارة العالمية» ضد نشاطات الشركات متعددة الجنسيات والتي تضر بالبلدان التي تعمل فيها تلك الشركات.

من الصعب أن نرى كيف يمكن لبنية WTO أن تُعدَّل كي تجابه قضية الرشاوى. لكن ذلك لا يجعل تلك القضية أقل أهمية. المعالجات تكمن في مكان آخر، ولكن ينبغي متابعتها بقوة. لقد تحقق بعض التقدم من قبل. فالولايات المتحدة حرَّمت رشاوى الشركات الأمريكية للحكومات الأجنبية منذ 25 سنة واعتبرتها جريمة، كما وافقت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD مؤخراً على قانون لمحاربة الرشوة. وما زلنا بحاجة إلى مزيد من الإجراءات. فعلى سبيل المثال تستطيع «لجنة السنوات والتبادل» SEC(*) أن تفرض شرطاً أساسياً على شركات النفط والموارد الطبيعية بأن تكشف المدفوعات المقدمة إلى بعض البلدان، في الداخل أو الخارج، إذا كانت تريد لأسهمها أن تباع في الولايات المتحدة. وسيكون من الممكن عندئذ إضافة جمع المدفوعات ومحاسبة الحكومات المتلقية بشأنها. ولقد شرعت مؤخراً منظمة غير حكومية تدعى «الشاهد العالمي» في التحريض على اتخاذ إجراء كهذا. وهي تستحق الدعم.

(*) وهي اللجنة المشرفة على بورصة الأسواق المالية في الولايات المتحدة.

يمكن القول بأنه من الضروري تشجيع المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة SME. وهذه المسألة ليست موضع اهتمام اتفاقية TRIM في الوقت الحاضر. مرة أخرى ستكون الحوافز من خارج إطار منظمة التجارة العالمية في صورة تمويل القروض الصغيرة ونشاطات المبادرات الصغيرة والمتوسطة SME هي الأفضل. وهذا سيشكّل جزءاً من العنصر المفقود الذي سنناقشه في الفصل المقبل.

المنافسة والسياسة الضريبية

يقوم الاستنتاج بأن التجارة تفيد جميع الأطراف على نظرية التوازن. ولكن التوازن مفهوم جامد، في حين أن النمو الاقتصادي ديناميكي. لا تميل الأسواق الحرة نحو التوازن إلاّ عندما يكون قانون العائدات المتناقصة قيد العمل(*)، ولكن ثمة أوضاع تتضمن الابتكارات التقنية وسيطرة السوق حيث يمكن للاستثمارات الإضافية أن تعطي عائدات متزايدة. وهي في مثل هذه الحالات من المفيد دفع الاستثمارات إلى ما وراء التوازن النظري. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي على الدول أن تتنافس لجذب رأس المال. هذه الاعتبارات تبين الحاجة إلى وضع قواعد تجابه الممارسات اللاتنافسية على مستوى العالم.

(*) وهو القانون الذي يشير إلى أن زيادة الاستثمار بعد حد معين تؤدي إلى تناقص في زيادة العائد الناتج عن كل دولار إضافي.

سياسة المنافسة وبعض القضايا الضريبية قد أُدرجت بالفعل في المراحل اللاحقة من «حلقة التنمية». وهذا ما يمكن أن يبرّر على أساس أنك إذا ألقيت كل شيء في الوعاء فمن الممكن أن تطبخ شيئاً ما. ولكن من الصعب أن نرى ماذا يمكن أن يتمخض عن المفاوضات، نظراً لاختلاف وجهات النظر الشديد بين الشركاء التجاريين الرئيسيين. وفرض الضرائب على رأس المال، وتقييد المطامح الاحتكارية للشركات متعددة الجنسيات، سيكونان بلا شك من أكثر المهمات تحدياً في عصرنا.

الهيئة الاستشارية المؤلفة من خبراء ماليين قد شكلها الأمين العام للأمم المتحدة للمساعدة في التحضير لمؤتمر القمة حول «التمويل من أجل التنمية»، والذي عقد تحت راية الأمم المتحدة في المكسيك في شهر آذار/ مارس 2002، وترأسه الرئيس المكسيكي السابق زيديلو. وقد تضمنت توصياتها تشكيل منظمة دولية للضرائب. وهذا يمكن أن يكون إجراءً بالغ الطموح، إذ ثمة شعور قوي سائد ضد تشكيل أي منظمات جديدة. لقد كانت منظمة OECD فعالة في حقل الضرائب وتوصلت إلى بعض المقترحات المتواضعة من أجل التعاون. وقاومتها إدارة بوش في البداية، لكنها غيَّرت موقفها بعد 11 أيلول/ سبتمبر. فالتقدم في مراقبة أماكن ملاذ الضرائب قد يكون واحداً من الفوائد الجانبية في الحرب على الإرهاب.

قضايا تنظيمية

على الرغم من أنني لم أجد الكثير من الخطأ في بنية «منظمة التجارة العالمية» فثمة أسباب لانتقاد الطريقة التي تستخدم بها هذه البنية. تُتهم «المنظمة» بأنها تعمل من وراء الأبواب المغلقة، وأنها تحابي مصالح الشركات متعددة الجنسيات ولا تكترث بمصالح الدول الأقل تطوراً. يمكن لهذه الأخطاء أن تُعزى، إلى حدٍ كبير، إلى طريقة «المنظمة» في العمل. فهي لا تملك إلاَّ كادراً صغيراً من الموظفين وميزانية ضئيلة(*). وهذا يتناقض تماماً مع الأجيال السابقة من المؤسسات الدولية ويعكس انحرافاً معادياً للمؤسسات الدولية في عصرنا، وهذا ما يترتب عليه بعض العوائق الخطيرة.

إن «المنظمة» ببساطة لا تملك الكادر الوظيفي أو الميزانية من أجل المحافظة على اتصالات مناسبة أو حماية مصالح جميع أعضائها. وفي المؤسسات المالية والتجارية الأخرى يتقن الكادر الوظيفي دراسة القضايا والخيارات التفاوضية، وبالإضافة إلى ذلك فإن وفود الدول المتطورة تحتضن الدول الأدنى تطوراً أما في «المنظمة» تجري جميع المفاوضات بين الدول، وغالباً لا تستطيع الدول الأدنى تطوراً الدفاع عن مصالحها. وليس لديها

(*) بعد سياتيل أشار رئيس «المنظمة» مايك مور إلى أن الميزانية السنوية «لمؤسسة الحياة البرية العالمية» (350 مليون دولار سنة 2000) أكبر بثلاث مرات من ميزانية منظمة التجارة العالمية.

الكثير لتقوله بالنسبة لوضع أحكام «حلقة أورغواي»، ومع هذا كان عليها أن تقبل نتائج تلك الدورة بالجملة لأن كل بلد، وفقاً لقواعد «المنظمة» هو عضو في جميع الاتفاقيات التي يجري التفاوض وعليها قبولها كرزمة واحدة. وهذا قد يكون ضرورياً لإنجاز «حلقة أورغواي»، ولكنه ادعى إلى الاعتراض بأن كثيراً من الدول لم تكن تعرف علام كانت توقِّع. وبعضها أصبح يواجه صعوبات في إنجاز التزاماتها.

ما الذي يمكن فعله لتصحيح الوضع؟ من الواضح أنه لا بد من تعزيز قدرة الدول النامية على المشاركة على نحو أكثر فعالية في مفاوضات «المنظمة» وقراراتها. ولما كنتُ على درجة غير كافية من الخبرة في تعقيدات «المنظمة» فلسوف أنوِّه بالصحيفة البريطانية البيضاء «حول التنمية الدولية»(*)، وإلى تقرير زيديلو المعتمد من قبل الأمين العام للأمم المتحدة. فهاتان الوثيقتان توصيان بمساعدة قانونية لمساعدة الدول النامية على اجتياز القواعد التجارية القائمة، والمساعدة الفنية لبناء قدرة تفاوضية تجارية لدى دول «المنظمة» الأفقر، والمرونة تجاه المواعيد النهائية «للمنظمة»، والمعاملة الخاصة والمختلفة لدول ذات مراحل مختلفة من النمو، والإصلاح الممكن للعملية التفاوضية.

(*) «إزالة الفقر العالمي: جعل العولمة من أجل الفقراء»، الصحيفة البيضاء حول التنمية الدولية (مقدمة إلى البرلمان البريطاني من قبل وزير الدولة لشؤون التنمية الدولية بتفويض من جلالتها، كانون الأول / ديسمبر 2000).

ومن المشجع أن الإعلان الوزاري في الدوحة في افتتاح «حلقة التنمية» في شهر تشرين الثاني / نوفمبر 2001 وعد ببذل جهد كبير لتنفيذ هذه المقترحات. كما قدمت الحكومة البريطانية مساعدة مالية للدول النامية لهذا الغرض.

في المحصلة، إن «حلقة التنمية» يمكن أن تكون مفيدة في علاج أمراض العولمة إذا أردفت بمجموعة من الحوافز المادية من أجل ضمان الانصياع الطوعي للقواعد والمعايير الدولية. ولسوف يقترح الفصل المقبل طريقة لتوفير العنصر المفقود.

الفصل 2

المساعدات الدولية:
العنصر المفقود

العنصر المفقود في البناء المالي الدولي هو إيجاد أسلوب فعال في تقديم المساعدة التي تمكِّن وتشجِّع وتعزِّز الرضوخ الطوعي للمتطلبات والمعايير الدولية. وينبغي ألاَّ تتضمن الترتيبات مصدراً للتمويل فحسب، بل وأن تتضمَّن أسلوباً أكثر فعالية لتقديمه. فكلا هذين العاملين مرتبطين ببعضهما البعض. القليل جداً من المال متوفر للمساعدات الدولية اليوم لأن النتائج تعتبر غير مرضية مطلقاً. وسمعة المساعدات الخارجية هي الأسوأ في الولايات المتحدة. والدول التي تنفق جانباً أكبر من ناتجها القومي العام GNP على المساعدات لديها نتائج أفضل.

هنالك الحاجة إلى المساعدات لغايات متعددة كثيرة. وقد نستطيع أن نُميِّز بين فئتين كبيرتين: تقديم منافع عامة على نطاق

عالمي، والثانية تشجيع التقدم الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي في عدد من البلدان.

تتضمن الفئة الأولى قضايا بيئية، وتربوية، وصحية. فمكافحة الأمراض المعدية، على سبيل المثال، لا يمكن أن يقتصر على دول معينة.

تشير الفئة الثانية، بالدرجة الأولى، إلى تشجيع حكم أفضل. وهذا لا يتضمن فقط إدارة محلية ومركزية شريفة وفاعلة وهيئة تشريعية مستقلة وموثوقة، بل يتضمن أيضاً سيادة القانون والعلاقة الملائمة ما بين القطاعين العام والخاص. مجتمع لا تهيمن عليه الدولة، وقطاع خاص ليس متعاوناً تعاوناً وثيقاً مع الحكومة، ومجتمع مدني مسموع الصوت. ويختلف ما هو مناسب من بلد إلى آخر؛ فالديمقراطية الغربية ليست النموذج الممكن الوحيد. ومع هذا ثمة مبادئ شاملة من الحرية وحقوق الإنسان، تتضمن حرية الكلام والمشاركة ومعاملة الأقليات وآراء الأقلية التي ينبغي أن تكون موضع احترام. ولتأكيد على أنه لا يوجد مخطط واحد يناسب جميع الحالات، فأنا أستعمل تعبير عن «مجتمع مفتوح» كهدف.

يمكن أن يعتبر المجتمع المفتوح تعبيراً فضفاضاً جداً عن الديمقراطية، فهو يتضمن أيضاً التقدم الاقتصادي وتقليص الفقر. وجعل المجتمع المفتوح هدفاً يختلف عن الهدف المتفق عليه

دولياً، والمتعلق بتقليص الفقر بأنه يؤكد على أهمية الترتيبات السياسية السائدة في البلدان المختلفة. وقد كان على الأمم المتحدة، بوصفها مؤسسة لدول مستقلة، أن تتجنب هذه المسألة، ولكن الحقيقة أن البؤس والفقر مرتبطان عادة بالحكومات السيئة. صحيح أن من الصعوبة بمكان التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستقلة، ولكن من المهم أن نجابه هذه المشكلة.

ثمة أمور يمكن، بل ينبغي أن تُؤدَّى عن طريق فرض قواعد دولية. فهناك كثير من الفرص لتوسيع المعاهدات الدولية وتعزيزها. فمعاهدة كيوتو أو صورة محسنة عنها، والمعاهدة المتعلقة بحقول الألغام، والمعاهدة الخاصة بتجارة الأسلحة الصغيرة مرغوبة جداً. كما أنه لا بد من وجود «المحكمة الجزائية الدولية». ولكن من الصعب التوصل إلى معاهدات دولية والأصعب من ذلك تنفيذها. وموقف الولايات المتحدة في الوقت الحاضر هو العقبة الكبيرة.

فرض العقوبات الاقتصادية لا يخدم إلاَّ على نطاق ضيِّق، ومن السهل أن يعطي نتائج عكسية. وأشكال الحظر التجاري غالباً ما يتم اختراقها، وأولئك الذين يمارسون التهريب هم عادة على وفاق مع النظام الذي يُفترض أن تنفذ العقوبات ضده. والنتيجة النهائية هي معاقبة الشعب وتوفير المساندة الاقتصادية للنظام. هكذا كانت طبيعة عمل العقوبات في العراق

ويوغوسلافيا. كما أن العقوبات أحادية الجانب كتلك التي فرضتها الولايات المتحدة على كوبا هي أقل فعالية. وفي الآونة الأخيرة كان ثمة توجه نحو ما يسمَّى العقوبات الذكية: قيود على السفر وإجراءات مالية تستهدف الأشخاص المتعاونين مع النظام. فهذه تعد بنتائج أفضل.

المنهج الواعد فعلاً هو تقديم إغراءات إيجابية للانصياع الطوعي ـ أي باختصار تقديم مساعدات خارجية. وهذا قد لا ينطبق على الحالات العسيرة مثل العراق ويوغوسلافيا السابقة، ولكنه قد يشجِّع ويشد من أزر الحكومات المهتمة حقاً في تحسين الأوضاع الاجتماعية. وفي حالة الأنظمة القمعية ينبغي أن تقتصر المساعدات على القنوات غير الحكومية.

إن كلاً من «صندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي» ملتزم كل الالتزام بتقديم المساعدة الفنية والمالية لبلدان تفتقر إلى القدرة على المنافسة في الاقتصاد العالمي. وهذه الدول تُشكِّل عادة ما يُسمَّى بالعالم الثاني والعالم الثالث ـ أي الدول الشيوعية السابقة والدول الأقل تطوراً ـ وهي تضم أيضاً دولاً تطورت كاقتصادات منغلقة ولم تتكيَّف بعد مع التجارة الحرة والحركة الحرة لرأس المال. وهذه تشمل الكثير من دول آسيا وأمريكا اللاتينية وجميع دول أفريقيا عملياً. وهي تشكِّل بمجموعها غالبية سكان الكرة الأرضية.

ثمة حاجة إلى تعديلات جذرية في كثير من المؤسسات تتراوح ما بين القضاء، والعناية بالصحة، والتربية. وفي كثير من القطاعات الاقتصادية كالمصارف والزراعة والطاقة. ومع أن المشكلات تختلف من قطر إلى آخر فإن المؤسسات المالية الدولية قد أظهرت نزوعاً نحو تطبيق نهج موحد. وهذا النهج تمليه بالدرجة الأولى طبيعة العلاقات ما بين المؤسسات المالية الدولية IFI والدول المتلقية. ويأخذ معظم المساعدات شكل قروض للحكومات مع عنصر المساعدة الفنية.

يقوم «صندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي» بأدوار مختلفة إلى حدٍ ما من ناحية مؤسساتية. فالبنك الدولي لديه كادر كبير من الموظفين ويميل إلى أن يكون مشاركاً في تصميم وتنفيذ القروض القطاعية. أما «صندوق النقد الدولي» IMC فكادره ضئيل ويركز على القضايا الاقتصادية الصغيرة macroeconomy. وهو يعتمد على الحكومات المتلقية من تنفيذ الخطة المبينة في مذكرة تفاهم يتفق عليها مع الحكومة المتلقية للمساعدة. فإذا أخفقت الحكومة في تنفيذ الشروط المفصلة فيها يتوقف الصندوق عن دفع الاعتمادات.

ولما كانت المؤسسات المالية الدولية تشرف على الأموال فإنها تقرر أي نوع من الإصلاحات الاقتصادية سوف تدعم وبأي شروط. وهذه المؤسسات طورت بدرجة أو بأخرى منهجاً معيارياً للإصلاح الاقتصادي: فلدى «صندوق النقد الدولي»

عقيدة سائدة و«البنك الدولي» يقدم قائمة محددة من المشاريع والمساعدات تستطيع الدول المتلقية أن تختار منها فقط.

هذا النهج أدى إلى نتائج متفاوتة فقد ورد مؤخراً في تقييم للبنك الدولي لبرامج في عشرة بلدان أفريقية أنه يعتبر اثنين منها فقط ناجحة واثنتين فاشلة تماماً والبقية تتراوح بين النجاح والفشل(*). ولم تكن التقييمات الآتية من أجزاء أخرى من العالم مختلفة كثيراً.

التعهد الذي أخذته المنظمات المالية الدولية على نفسها ـ مساعدة بلدان الامبراطورية السوڤييتية السابقة على التحول نحو اقتصاد السوق ـ كان دون مستوى التوقعات بكثير. بعض الدول الشيوعية السابقة الدائرة في الفلك السوڤييتي عانت من التشوش والارتباك، ولكن روسيا بدأت تبدي مؤخراً فقط علامات تحسن اقتصادي في إطار من إصلاحات السوق الجارية.

في رأيي كان من الخطأ أن توكل تلك المهمة إلى المؤسسات المالية الدولية. فصندوق النقد الدولي يجعل الحكومات المقترضة توقع مذكرات تفاهم وتُعلّق المدفوعات إذا

(*) «المساعدات والإصلاح في أفريقيا: دروس مستخلصة من عشر حالات»، من وضع شانتايانات ديڤا إجيان، وديڤيد دولار وتورني هولمغرين (واشنطن دي. سي: البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية / البنك الدولي، نيسان / أبريل، 2001).

أخفق المقترض في تلبية الشروط(*). وعندما تتعرض حكومات للانهيار، كما حدث في معظم الدول الشيوعية السابقة، فإنها لا تعود قادرة على تنفيذ ما التزمت به في تلك المذكرات. كان الأمر يحتاج إلى منهج أكثر تفاعلاً، وفي ذلك الوقت كان الاتحاد السوفييتي والدول التي انبعثت عنه على استعداد لقبول ذلك. وكانت السياسة السليمة من جانب «الغرب» تقتضي تقديم المساعدة لها كما فعلت الولايات المتحدة مع أوروبا بعد الحرب من خلال «مشروع مارشال». ولكن الفكرة لم تلق أي اعتبار. وعندما اقترحت ذلك في مؤتمر الشرق ـ الغرب في بوتسدام سنة 1989، كنت موضع سخرية من جانب الحاضرين وعلى رأسهم نائب وزير الخارجية في حكومة تاتشر. فالحكومات الغربية لم تشأ أن تأخذ المسؤولية على عاتقها، ولا أن تدفع الفاتورة من ميزانياتها. ولهذا السبب أناطت هذه المهمة «بصندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي».

عندما تلقى «صندوق النقد الدولي» التكليف بالمهمة اقترحت أن يستخدم طريقة أكثر تفاعلاً، وتلبية الغرض في تقديم مساعدته(**). اقترحت أن يُخصص برنامج «الصندوق» 10 مليارات دولار لروسيا لدفع مخصصات التقاعد وتعويضات البطالة

(*) تُصاغ الشروط في مذكرات للتفاهم.

(**) جورج سوروس «اقتراح شتاء نقدي بارد» لروسيا. مجلة «وول ستريت جورنال 11 تشرين الثاني / نوفمبر، 1992، ص آ 10.

وأن يجري تنظيم الإنفاق والإشراف عليه من قبل «الصندوق». الأموال نفسها التي مُنحت للحكومة من أجل ميزان المدفوعات ودعم الميزانية كان من الممكن استخدامها أيضاً لتوفير شبكة من الضمان الاجتماعي، ولكن بدل أن تختفي الأموال في صناديق الحكومة توزع على نطاق واسع ويرى الشعب في روسيا دليلاً ملموساً على المساعدة الدولية. والخطة كان من شأنها أن تشجع إعادة بناء الصناعة عن طريق توليد الحاجة الاستهلاكية، كما أنها كانت ستوفر نوعاً من الحماية الاجتماعية لأولئك الذين فقدوا مواقعهم نتيجة لإعادة الإعمار هذه.

ولما لم تلق الخطة أي اعتبار شرعت في إثبات أنها كان من الممكن أن تنجح. فقد أسَّست «صندوقاً علمياً دولياً» برأس مال قدره 100 مليون دولار، ووزعت ما لا يقل عن 20 مليون دولار على نحو 35 ألفاً من العلماء البارزين في الاتحاد السوفييتي السابق وفقاً لمعايير كفاءات شفافة جداً. وقد تلقى العلماء بالفعل مبلغ 500 دولار لكل واحد منهم، بحيث تكفيهم للمعيشة لمدة سنة(*). ولعلها كانت المرة الأولى التي يتلقى فيها الأفراد مساعدة في صورة ملموسة، وهم ـ والمجتمع ككل ـ لن ينسوا ذلك أبداً. وكان هذا يمثل على نطاق ضيق ما كان بالإمكان أن يتحقق على نطاق واسع. لنتصوَّر لو أن المتقاعدين جميعاً تلقوا

(*) كانت فترة تضخم مفرط.

تعويضاتهم التقاعدية وتلقى العاطلون عن العمل تعويضات بطالة: أنا على قناعة أن التاريخ كان سيتخذ مجرى آخر. لننظر بإمعان إلى الفرق الذي أحدثه «مشروع مارشال» في أوروبا بعد الحرب، لا على صعيد تشجيع إعادة بناء الاقتصاد فحسب، بل على صعيد توليد روابط مستمرة من الشعور الودي. كما هو واضح فإن الفرصة التاريخية قد ضاعت. فقد هبطت مستويات المعيشة في الاتحاد السوڤييتي السابق بانحدار شديد، وترسخت ثقافة العمل التجاري القائم على العنف والجشع والنهب(*).

لم تقدم الأسرة الدولية ما هو أفضل في البلقان. فقد أنفقت المليارات في البوسنة بدون نتيجة ذات شأن. كان التنسيق سيئاً ما بين الدول المانحة. وذهبت معظم المساعدات إلى القنوات الحكومية(**). ومع كثرة الدول المانحة المتنافسة على الوصول إلى البوابات ذاتها، فإن حراس تلك البوابات كان بوسعهم أن يحوِّلوا أموال الدعم إلى أغراضهم الخاصة.

ثمة دروس ينبغي تعلمها من هذه الاخفاقات، فقد درست

(*) زاد الفقر النسبي والمطلق بحدة في بلدان التحول؛ وفقاً لمعطيات البنك الدولي. انظر «تقرير التنمية الدولية 2000 / 2001 (واشنطن دي. سي: البنك الدولي: 2000) جدول 1 و2.

(**) اقترحت صندوقاً لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة SME بالمشاركة مع البنك الدولي، ولكن الحكومة البوسنية أصرت على السيطرة على الصندوق. انصاع البنك الدولي لمتطلبات الحكومة البوسنية، ولكنني رفضت: ولم ير الصندوق النور.

أوجه قصور المساعدات الدولية على نحو مكثف وبدأ نموذج جديد (للمساعدات) بالظهور. فقد تم الإقرار بأن الدول نفسها ينبغي أن تتولّى مسؤولية برامج التنمية الخاصة بها، وأن الحكومة ينبغي أن تتشاور مع مواطنيها في إعدادها. وقد ابتكر «البنك الدولي» ما يدعى «أطر التنمية الشاملة» CDF، وشرع «صندوق النقد الدولي»، بالتعاون مع البنك يطالب بـ «صحيفة استراتيجية تخفيض الفقر» PRSP كجزء من أي طلب للقروض ذات الفائدة البسيطة والإعفاءات من الديون بالنسبة «للدول الفقيرة الغارقة في هذه الديون» HIPC. هذه المبادرات ما تزال في مستهلها، ولكنها مبادرات واعدة وتستحق التشجيع.

على الرغم من تعاطفي مع ظهور النموذج الجديد، أعتقد أن ثمة دروساً أخرى ينبغي تعلمها. أحد هذه الدروس أن المؤسسات المالية الدولية IFI غير ملائمة للتعامل مع مشكلة الحكومات السيئة. وهي مضطرة بحكم ميثاقها إلى التعامل عبر الأقنية الحكومية. وهذا ما يجعلها بيروقراطية، والبيروقراطيون ينفرون من المخاطرة. إحدى مزايا مذكرات التفاهم أن صندوق النقد الدولي IMF لا يمكن أن يلام إذا لم يُنفذ المقصود. والخروج عن إطار القنوات الحكومية يستتبع مستوى أعلى بكثير من المسؤولية. البيروقراطيات يمكن أن تبرر تجنب الخطر أو الانحراف عنه، حيث أنهم يخشون التعرض للانتقادات.

والمؤسسات البيروقراطية الدولية عرضة للانتقاد لأن عليها أن تخدم أسياد كثيرين. ولقد أظهر كل من الكونغرس الأمريكي والبرلمان الأوروبي ميلاً إلى التدخل في تفاصيل إدارة المساعدات الخارجية. وفي السنوات الأخيرة وسع الكونغرس الأمريكي من تدخله في تفصيليات إدارة المؤسسات متعدِّدة العضوية كالأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

الإصلاح الجهازي مشروع عالي الخطورة. والمخاطر تكون أكبر منها في القطاع الخاص، ولا يوجد قاعدة واحدة يُحكم من خلالها على النجاح. والتغيير الاجتماعي ليس عملية خطية مستقيمة، انعكاسية. فما يصح كسياسة في وقت ما قد لا يكون ملائماً في وقت آخر. وهذا يعني أنه لا يمكن التنبؤ بالنتيجة مسبقاً. الإصلاح الجهازي يمكن أن يخطئ أو يصيب، وهو عملية غير يقينية كشأن سلوك الأسواق المالية[*].

تضطلع المؤسسات المالية الدولية بدور هام. وهي تضطلع بهذا الدور على الوجه الأفضل عندما تتعامل مع حكومة مهتمة بالإصلاح يمكن أن يقدموا لها المساعدة. والنموذج الجديد يمكن أن يساعد هذه المؤسسات على القيام بأداء أفضل. ولكن

(*) وليام استيرلي، البحث المستعصي عن النمو ـ مغامرات الاقتصاديين وأخطائهم في المنطقة الاستوائية (بوسطن MIT بريس 2001) يقدم حساباً واعياً لمآزق المساعدات الدولية وعدم إمكانية التنبؤ بالنتائج.

ثمة حاجة ملحة لتجاوز القنوات الحكومية أحياناً. ثمة مهمات معينة لا تستطيع إلاَّ الحكومات الاضطلاع بها، وأحد أفضل الاستخدامات للمساعدات الخارجية هو زيادة قدرة الحكومات. ولكن الحكومات ليست أفضل اللاعبين الاقتصاديين الفاعلين؛ وثمة خطأ ما في المساعدات إذا كانت تعمل من أجل زيادة الدور الذي تقوم به الحكومات في الاقتصاد.

عندما انهار النظام السوڤييتي أخفق الغرب في توفير الدعم الملائم للحكومات للقيام بالدور الذي ينبغي عليها الاضطلاع به في اقتصاد السوق، وبدلاً من التحول حدث الانهيار. واكتشفنا أن الطريق الصعب لانهيار مجتمع مغلق لا يقود بصورة آلية إلى خلق مجتمع مفتوح، وأن الدولة الخاملة التي لا تعمل يمكن أن تكون تهديداً للحرية والرخاء لا يقل عن تهديد الدولة القمعية.

وبالمنطق نفسه فإن المساعدة الدولية إلى أنظمة قمعية أو فاسدة يمكن أن تعزز أوضاع تلك الأنظمة. وفي بعض الحالات تصبح المساعدات الخارجية المصدر الرئيسي لدعم تلك الأنظمة. هذا ما يمكن أن يحدث عندما توجه المساعدات باعتبارات جيوسياسية. وقد حدث هذا غالباً أثناء الحرب الباردة ويمكن أن يحدث مرة أخرى فيما تشن الولايات المتحدة الحرب على الإرهاب.

يكتسب استخدام القنوات غير الحكومية أهمية خاصة في

غياب الحكومة ذات التوجه الإصلاحي. إذ يمكن للمساعدات الدولية آنذاك أن تشجع المجتمع المفتوح بإعطاء وزن ثمين في مواجهة حكومة مستبدة غير فاعلة. ولكن دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني ضروري أيضاً عند تواجد حكومة ذات توجه إصلاحي. وعلى الحكومة الديمقراطية أن تشجع استخدام القنوات غير الحكومية.

من الممكن أن نلمس أن المساعدات الدولية هي عمل معقد. ولا توجد صيغة واحدة تلائم جميع الحالات. وبدلاً من التوجهات البيروقراطية المعتادة علينا أن نتخذ منهجاً أشبه بأصحاب المبادرات الاستثمارية. لكن المبادرات الاجتماعية هي أصعب من جمع المال كما تعلمت من تجربتي الشخصية. ففي تحصيل المال ثمة معيار بسيط للنجاح: مقدار الربح المادي في النتيجة: جميع البنود أو العناصر التي تدخل في الحساب تخدم هدفاً واحداً: الربح. أما في خدمة المصلحة العامة فإن الوضع مقلوب. فبدلاً من هدف منفرد تتجلى النتائج الاجتماعية لتعهد ما في صورة متنوعة من الخطوط، وهذه الخطوط المتنوعة لا يمكن أن تتجمع على الفور. وغالباً ما يستخدم الإنتاج القومي العام GNP كاختصار لها. ولكن هذا يمكن أن يكون مضللاً للغاية لأن الناس المختلفين يتأثرون بصور مختلفة، وهناك الكثير من العواقب غير المقصودة. والمساعدات الدولية، بالاحتكام

إلى المعايير المطبقة في عالم التجارة والأعمال. محكومة بأن تكون غير مجدية. وأحد الأسباب الذي يجعل المساعدات الخارجية ذات سمعة سيئة في الولايات المتحدة أنها تُحاكم بمعيار خاطئ.

من المفترض أن تضطلع المبادرة الاجتماعية بدور أكبر في المساعدات الدولية. وينبغي ألاً تحل محل البرامج الحكومية بل أن تكون إضافة لها. وثمة مبادرات اجتماعية كثيرة، ولكنها تفتقر إلى الموارد الكافية، والأموال المتوفرة للمساعدات الدولية دون الكفاية بكثير وهي في تراجع منذ سنة 1990، وفقاً لتقرير OECD (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). وفي تشرين الثاني / نوفمبر من سنة 2001 دعا وزير الخزانة البريطاني غوردون براون لجمع 50 مليار دولار كمساعدة خارجية إضافية كل سنة من دول العالم الغنية، ولكن هذا الاقتراح لم يحظ باهتمام جدي في اللقاء التالي للمؤسسات المالية الدولية IFI في أوتاوا. من أجل حشد موارد إضافية ينبغي أن يكون الجمهور مقتنعاً أن الأموال سوف تنفق بشكل جيد. وهذا ما يتطلب شرح الصعوبات الكامنة في المساعدات الدولية وإيجاد طرق أفضل لإدارتها.

ضريبة توبين

اقترحت مصادر مبتكرة عدة لتمويل المساعدات الخارجية، ولكن لن يتم اعتماد أيٍّ منها حتى يطالب بها الرأي العام. وكان

من بين أكثر الاقتراحات شعبية ما اقترحه الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل جيمس توبين Tobin حول فرض ضريبة على الصفقات النقدية. وهنالك حجة مقنعة لمثل هذه الضريبة، ولكنها مختلفة نوعاً ما عن الحجة التي طرحها بروفيسور توبين. وليس من الواضح أبداً ما إذا كانت «ضريبة توبين» ستخفف من تقلب أسواق العملة، وهو هدفها المعلن.

صحيح أن «ضريبة توبين» تعيق المضاربة بالعملة، ولكنها ستقلص أيضاً من السيولة في السوق بحيث سيكون للصفقات الكبيرة، مثل الاستحواذ على شركات كبيرة، تأثير أكبر على معدلات الصرف. وهذا ما سيوازنه بالتالي استخدام متكرر للاحتياط الرسمي ـ مثل عملات من أجل صفقات الشركات الكبيرة يمكن أن تُموَّل من الاحتياطيات الرسمية ـ ولكن هذا يتضمن تغييراً جوهرياً في كيفية إدارة أسواق العملات، ولا يوجد دليل على أن السلطات ترغب أن تأخذ على عاتقها مثل هذه المسؤولية الإضافية.

والحجج المؤيدة لضريبة توبين تختلف عن ذلك. فعولمة الأسواق المالية قد أعطت رأس المال الحالي أفضلية غير عادلة على الموارد الأخرى للضريبة، وضريبة على الصفقات المالية يمكن أن تعدل التوازن. لماذا ينبغي أن يكون ثمة «ضريبة القيمة المضافة» VAT على النفقات المادية، ولا توجد ضريبة على الصفقات المالية؟ على هذه الأرضية ينبغي أن تشمل الضريبة جميع الأسواق المالية، وليس أسواق العملة فقط. هناك صعوبات جدية

في التنفيذ، ولكن هذه الصعوبات يمكن إيجاد حل لها. كيف يمكن فرض الضريبة على المشتقات(*) والآلات التركيبية؟(**)

تبدو هذه المشكلة شائكة، ولكنها في الواقع سهلة الحل. فثمة معيار يبين القيمة التي تعادل المشتقات بالنسبة للسندات والأسهم التي اشتقت منها وتسمى «دلتا» ذلك المشتقّ بتاريخ المعاملة الضريبة يمكن أن تُفرض على «دلتا» المشتقات عند عقد الصفقة أو إجراء التعامل. أما المشكلات المتعلقة بجمع الضريبة فهي أكثر صعوبة. فالتحصيل ينبغي أن يكون عالمياً بما في ذلك مأوى الضريبة. كيف يمكن فرضها؟ الدول المُحصلة ينبغي أن تُمنح حصة من الضرائب المحصلة. فكم هو حجم هذه الحصة؟ جميع هذه المشكلات يمكن أن تُعتبر عذراً لعدم فرض ضريبة الصفقات المالية وحتى لو تم تجاوزها يبقى السؤال كيف يمكن إنفاق المبلغ المتبقي.

وكما بينت الاحتجاجات المعادية للعولمة، من الأسهل تنظيم الناس ضد شيء ما من حشدهم من أجل شيء ما. ومن أجل حشد الرأي العام في صالح مساعدات دولية متزايدة، ينبغي ألاَّ يبين الاقتراح كيف تُجمع الأموال فحسب، بل وكيف ستنفق أيضاً.

(*) «المشتقات» هنا هي أوراق مالية منبثقة عن سندات وأسهم أساسية يتم تداولها في بعض الأسواق المالية ـ المعرّب.

(**) «الآلات التركيبية» هنا هي أيضاً أوراق مالية مبنية على سلة معينة من السندات والأسهم الأساسية بحيث تشكل وحدات جديدة يتم تداولها في الأسواق المالية ـ المعرّب.

اقتراح حقوق
السحب الخاصة SDR (ح.س.خ)

لديَّ هذا الاقتراح: إنه يتعلق بحقوق السحب الخاصة التي قد تمنحها الدول الغنية لأغراض تقديم المساعدات الدولية. إنها مبادرة توفر مقادير كبيرة من الأموال بصورة فورية تقريباً لتمويل تقديم المنافع العامة على نطاق عالمي. بالإضافة إلى تشجيع التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في عدد من البلدان؛ إنها مبادرة ترسم الطريق نحو تدفق واسع ومستمر ومتوقع لتمويل التنمية على نحو غير محدد(*).

«حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) هي ودائع احتياطية دولية يصدرها «صندوق النقد الدولي» لأعضائه وقابلة للتحويل إلى عملات أخرى. الدول الأقل تطوراً يمكن أن تضيف «ح.س.خ» إلى احتياطياتها النقدية، أما الدول الأغنى حسب تعريفها في «خطة التعامل» التي أصدرها «الصندوق») فتمنح المبالغ المخصصة لها وفقاً لقواعد معينة. وتستفيد الدول الأقل نمواً من الإضافة إلى احتياطياتها النقدية بصورة مباشرة، ومن تقديم المنافع العامة على نطاق عالمي بصورة غير مباشرة معاً.

ثمة اتفاق واسع النطاق بأنه يجب أن تزداد الأموال المتوفرة للمساعدات الدولية بصورة كبيرة. ويقدر تقرير زيديلو Zedillo

(*) انظر الصفحتين ضمن الإطار لوصف «حقوق السحب الخاصة».

الذي أعده «المؤتمر النقدي لتمويل التنمية» أن تلبية أهداف الأمم المتحدة للتنمية في سنة 2015 قد يتطلّب زيادة بمقدار 50 مليار دولار في كل سنة في المعونات الاقتصادية للدول الفقيرة. كما أن تلبية احتياجات المنافع العامة جدياً تتطلب 20 ملياراً أخرى(*). وقد دعا وزير الخزانة البريطاني غوردون براون، إلى زيادة سنوية بمقدار 50 مليار دولار.

ينفذ الاقتراح الخاص باستخدام «حقوق السحب الخاصة» للمساعدات الدولية على مرحلتين. في الأولى، ثمة إصدار خاص من ح.س.خ. بمقدار 21,43 ملياراً (ما يعادل تقريباً 27 مليار دولار) أجازه «صندوق النقد الدولي» سنة 1997 وينتظر حالياً مصادقة الكونغرس الأمريكي، ولسوف يُجيزه الكونغرس بشرط أن تتبرع الدول الأغنى بمخصصاتها وفقاً لقواعد معينة. ولما كانت الدول الأغنى ستحصل على معظم مخصصات ح.س.خ.، حتى بموجب الصيغة المعدلة لقرار 1997، يمكن أن يتوفر مبلغ 18 مليار دولار على الفور للمساعدات الدولية(**). وسيكون هذا بمثابة اختبار عملي للفكرة. فإذا

(*) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة ـ الهيئة العليا لتمويل التنمية التي ترأسها الرئيس المكسيكي السابق أيرنيستو زيديلو.

(**) على افتراض أن الدول الأعضاء الثمانية والثلاثين الداخلة الآن في «خطة التعامل» تتبرع بمخصصاتها من ح.س.خ. انظر تمويل معاملات «صندوق النقد الدولي»، التقرير ربع السنوي. (واشنطن دي. سي.»، «ص.ن.د.»، 1 حزيران / يونيو 2001 ـ آب / أغسطس 2002).

كانت ناجحة فإن الإصدار الدولي ستتبعه مخصصات سنوية منتظمة من ح.س.خ.، ومن الممكن أن تزداد المقادير. ومن الواضح أن الخطة المقترحة هنا يمكن أن تلبي إلى حد كبير أهداف التنمية المتفق عليها.

استخدام «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) لتمويل المساعدات الدولية ليس من شأنه أن يزيد مجموع المقدار المتوفر للمساعدة الدولية فحسب، بل من شأنه أن يضمن مشاركة جميع الدول المتطورة بالتساوي وأن يكون التوزيع القائم على الحصص لمخصصات ح.س.خ. يتناسب تقريباً مع القدرة الاقتصادية للدول الأعضاء. وسيعاني أي جهد مشترك من المشكلة التي تدعى مشكلة «المستفيد المتطفل». وتظهر هذه المشكلة حيث تستفيد المجموعة ككل إذا نجح المجهود. ولكن كل فرد من المجموعة يستفيد أكثر إذا لم يساهم بنصيبه في الجهد المشترك. إن استخدام آلية «ح.س.خ» تعالج هذه المشكلة. والأهم من كل شيء أن الخطة المقترحة هنا سوف تصحح الكثير من أوجه الاعوجاج في المساعدات الخارجية، وخاصة كما تُدار الآن من قبل وكالات مساعدة حكومية. هذه المزايا ينبغي المحافظة عليها سواء جرى تبني آلية «ح.س.خ» أم لا.

وكما ذكرنا من قبل، فإن مساهمة الدول المنفردة في المساعدات الدولية غير متكافئة إلى حدٍّ كبير؛ فالولايات المتحدة

هي الدولة الأكثر تقاعساً، إذ تخصص $\frac{1}{10}$٪ من ناتجها القومي الإجمالي للمساعدة الخارجية. والإصدار الخاص المقترح يصل تقريباً إلى 0,1٪ من الناتج القومي الإجمالي العالمي، وبالتالي فإن حجم الإصدارات يمكن أن يرتفع. ولما كانت منح «حقوق السحب الخاصة» يفترض بأن تكون إضافة إلى المستوى الحالي من المساعدات الخارجية فإن استخدام «ح.س.خ» ينبغي أن يضمن حجماً أوسع من المساعدات الخارجية، وتوزيعاً أكثر عدالة للتكاليف. والأهم من ذلك هو الآلية التي ستستخدم لتوزيع المساعدات. وسيترافق المنهج الجديد للتمويل مع منهج جديد لإدارة المساعدات الدولية. وأنا أقترح إيجاد ما يشبه السوق تتنافس فيه البرامج على اعتمادات المانحين. على الشكل التالي:

شرح حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ)

لدى «صندوق النقد الدولي» الصلاحية بموجب مواد اتفاقيتها أن تصدر «حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ). وهذه الحقوق التي وجدت سنة 1969، هي ودائع احتياطية دولية بمثابة وحدة حسابية ووسيلة للدفع بين أعضاء «الصندوق»، وبين «حاملي الأسهم» المعينين. وينبغي أن يوافق المجلس التنفيذي للصندوق على حاملي الأسهم الآخرين بأغلبية 85٪ من الأصوات.

تشكل «حقوق السحب الخاصة» جزءاً من احتياطي العملات الصعبة لبلد من البلدان. وتستخدم عدد من المنظمات الدولية ومصارف التنمية ح.س.خ. كوحدة حسابية. ويوسع أعضاء الصندوق حاملي الأسهم أن يشتروا ويبيعوا

ح.س.خ. مقابل العملات الأجنبية وأن يقترضوا هذه الحقوق ويقرضوها، ويرهنوها، أو يستخدموها في تسوية التزامات مالية، أو أن يستخدموا هذه «الحقوق» أو يتلقوها كمنح.

وقيمة ح.س.خ. مقرَّرة بموجب سلة من أربع عملات رئيسة: الدولار الأمريكي، واليورو، والين، والجنيه الاسترليني. وفي الأول من كانون الثاني / يناير سنة 2002 كانت قيمة كل من ح.س.خ. تعادل 1,25673 دولار أمريكي. ويستطيع أعضاء «صندوق النقد الدولي» أن يستخدموا ح.س.خ. لشراء العملات من الدول الأخرى وفقاً لسعر الصرف الراهن، والذي يتعدل يومياً. ويساعد «الصندوق» المالكين الآخرين لحقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) على ترتيب المشتريات من العملات.

وح.س.خ. أداة تتمتع بالفائدة (المصرفية). إذ يتلقى الأعضاء فوائد ح.س.خ. على أسهمهم ويدفعون الفوائد على حصصهم. معدل فوائد ح.س.خ. (المدفوعة من الأعضاء الذين يسحبون حصصهم الأصلية لشراء عملات من أعضاء آخرين، والمكتسبة من أعضاء تزداد ودائعهم من ح.س.خ. كنتيجة لمثل هذه الصفقات) تقوم على المعدل الموزون لنسبة الدين قصير الأجل للدول التي تشكل عملاتها سلة ح.س.خ. (فرنسا، وألمانيا، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة) ويجري تعديلها أسبوعياً. وقد كان معدل فائدة ح.س.خ. في الأول من كانون الثاني / يناير 2002: 2,23٪. وتدفع الفائدة فصلياً.

تتشكَّل حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) من خلال عملية تخصيص وتوزيع لأعضاء «الصندوق». والتخصيص الأخير لهذه الحقوق جرى سنة 1981، وقد أتى بمخصصات قصوى بلغت 21,4 ملياراً من ح.س.خ. وهذه المخصصات ينبغي المصادقة عليها «بأغلبية كبرى» تبلغ 85٪ من مجموع الأصوات في «صندوق النقد الدولي» وتوزع على الدول الأعضاء وفقاً

لحصصها. ويستطيع «الصندوق» أن يلغي ح.س.خ. ولكنه لم يتخذ خطوة كهذه.

في سنة 1997 وافق أعضاء «الصندوق» على تعديل أنظمته للسماح بتخصيص «أسهم» خاصة من ح.س.خ. توفر حصة أكبر للجمهوريات السوفييتية السابقة والدول الانتقالية والدول الأعضاء الأفقر، من الحصص المقررة لها.

ويتطلب تعديل المواد أغلبية 85٪ للمصادقة. وفي كانون الأول / ديسمبر 2001 صادق أعضاء يمثلون 72,7 من الأصوات على التعديل الرابع. وتعتبر مصادقة الولايات المتحدة، والتي تبلغ حصتها 17,13 من مجموع الأصوات، ضرورية، وذات أولوية. وهذه المصادقة تحتاج بدورها إلى موافقة الكونغرس. المصادقة على التعديل من شأنها أن تُحدث إصداراً جديداً من ح.س.خ. بمقدار 21,433 مليار دولار، مما يضاعف مجموع الموجود ويزيد بقوة من احتياطيات العملة الصعبة للدول الانتقالية والدول الأفقر، على الرغم من أن الدول الأعضاء الأغنى ستظل تحافظ على نسبة ثلثي مجموع المخصصات بموجب الصيغة المعدلة.

وهكذا يعمل الاقتراح: بموجب الخطة المقترحة سيتم إيجاد هيئة دولية تعمل تحت وصاية صندوق النقد الدولي IMF، ولكنها مستقلة عنه، كي تقرر أي برامج جديرة بالدعم بواسطة منح ح.س.خ[*]. وسيكون أعضاء الهيئة أشخاصاً بارزين يُعينون

(*) تقضي بنود صندوق النقد الدولي (ص. ن.د) أن حاملي «حقوق السحب الخاصة» هم غير المساهمين في الصندوق نفسه، وأن تكون الحكومات الأعضاء «موصّفة» أي موافق عليها من قبل المجلس التنفيذي للصندوق بأغلبية 85٪. وينبغي أن يكون المساهمون الآخرون «هيئات رسمية». والاقتراح هنا أن يُفوض المجلس التنفيذي المسؤولية بأهلية تلقي حقوق السحب الخاصة إلى هيئة مستقلة، رغم أنها سوف تكتسب من الناحية الفنية سلطة قانونية.

لآجال محدَّدة ولا يخضعون لتعليمات مباشرة من حكوماتهم. وثمة لجنة منفصلة لتدقيق الحسابات تقوم بأعمال المراقبة والتقييم المستقلين. وقد تقترح الهيئة استراتيجية في تقريرها السنوي، ولكن لن يكون لها سلطة على إنفاق الاعتمادات. إنها تُعد فقط لائحة يختار منها المانحون ما يحلو لهم، وتخلق بذلك ما يشبه التفاعل في السوق ما بين المانحين والبرامج وتفاعل عرض وطلب. ونوعية البرامج ستكون موضع تمحيص الهيئة، كما أن نوعية خيارات المانحين ستكون عرضة لتمحيص عام.

قد لا يعي البعض أهمية أن تتألف الهيئة الدولية من أشخاص دائمين يتم اختيارهم على أساس المؤهلات المهنية الواضحة وليس عن طريق التعيين الحكومي المعتاد. ففي حالة الصندوق الذي تشرف عليه الأمم المتحدة لمكافحة فيروس الإيدز، والسل والملاريا الذي يجري تشكيله في الوقت الحاضر، أراد جميع المانحين الكبار أن يُمثلوا في الهيئة، وتم بصعوبة تخفيض حجم أعضاء الهيئة إلى 18 مقعداً، احتفظت الدول السبع الكبرى G 7 بسبعة مقاعد منها. والأمين العام للأمم المتحدة لا يتمتع بالصلاحية لممارسة ضغط على الدول الأعضاء لأنه يعتبر موظفاً عندها، ووجود هيئة من خبراء ذوي سمعة عالية يعتبر الوضع الأفضل.

قد تتضمن اللائحة التي تعدها الهيئة ودائع ائتمانية لتحقيق منافع عامة على الصعيد العالمي بالإضافة إلى ودائع مماثلة من أجل

مجموعة من المبادرات الاجتماعية. وبالنسبة للإصدار الأول من ح.س.خ فإن لائحة البرامج المرغوبة ستقتصر على ثلاث أو أربع أولويات مثل الصحة العامة، والتربية، والمعلوماتية (التقسيم الرقمي) والإصلاح القضائي(*). ولسوف تُستبعد برامج تقليص الفقر التي ترعاها الحكومات؛ وتُترك إلى مؤسسات الدعم الدولية IFI وهذا ما يساعد على جعل التجربة أكثر نجاحاً. أمّا البرامج النوعية فيُترك أمر معالجتها إلى هيئات فرعية يتمتع أفرادها بالمؤهلات المهنية الضرورية. وسيكون ثمة توصيف أفضل للمسؤوليات وحيز أضيق للمنافسة ما بين المؤسسات. وبالنسبة لحالة الصحة العامة فإن الهيئة ذات الصندوق الائتماني المُحدَث لمكافحة الأمراض المُعدية تستطيع أن تعمل كهيئة فرعية تابعة شريطة أن يوافق المانحون على عملية اختيار الخبراء المقترحة هنا.

إذا كان تنفيذ الإصدار الأول من «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) ناجحاً فإن هذه «الحقوق» ستصدر سنوياً، ويتم توسيع مدى البرامج المطلوبة. ويمكن أن تُؤهَّل برامج تقليص الفقر التي ترعاها الحكومة أيضاً لهذه الأموال، ولكن إلى حد

(*) اقترح إدراج الإصلاح القضائي لأنه غير مسموح لصندوق النقد الدولي أن يدفع رواتب إضافية للقضاة وموظفي الحكومة. وهذه عقبة كأداء أمام الإصلاحات القضائية وبرامج محاربة الفساد. فعلى سبيل المثال كانت جورجيا من أكثر بلدان العالم فساداً، وعينت قضاة مؤهلين برواتب مغرية ولكنها لم تستطع أن تنفِّذ وعودها بدفع تلك الرواتب وبالتالي أخفقت جهود البنك الدولي في تقديم الدعم لهذا الإصلاح. أما المشاريع التي يتم الموافقة عليها بموجب هذا الاقتراح فلن تعاني من هذه المشكلة.

معين من أجل ترك بعض الاموال للقنوات غير الحكومية. وحتى ذلك الحين يكون النموذج الجديد لـ «صندوق النقد الدولي» الذي تجري صياغته الآن قد أُحكم تفصيله. ولكن لا بد من وضع بعض القيود على مقدار إصدارات ح.س.خ التي يمكن أن توكل إلى البرامج التي ترعاها الحكومة، وإلاً فإنها ستمتص جميع الاعتمادات المتوفرة. ومن المهم ألاّ تفتقر المبادرات الأخرى إلى الاعتمادات لأنه كما أكدتُ سابقاً، ليس هنالك صيغة واحدة تناسب جميع الحالات(*). ولسوف أضرب بعض الأمثلة العملية على نوعية البرامج التي تستحق الدعم.

عملت مؤسساتي في برنامج لمعالجة السل في السجون الروسية سنة 1997. وكان هدفنا تحسين أوضاع السجون، وسعينا إلى الحصول على تعاون سلطات السجون لمعالجة المرض الذي يفتك بالسجناء وحراس السجون على حد سواء. وطبقنا أسلوباً حديثاً للمعالجة أوصت به «منظمة الصحة العالمية» WHO يدعى DOTS ـ «المعالجة الملاحظة مباشرة ـ الدورة القصيرة» ـ معتقدين أننا نستطيع بمنحة مقدارها 15 مليون دولار أن نقوم بعمل كبير. وسرعان ما اكتشفنا أن عدداً هائلاً من المساجين مصاب بحالات من السل مقاومة للدواء تعرف طبياً باسم MDR - TB . ولما كانت هذه الحالة مستعصية على المعالجة بأسلوب

(*) سي.أن.إيسترلي: البحث الوهمي عن النمو، ص 113.

DOTS المشار إليه فإن الاستمرار في هذه المعالجة سيزيد من حدوث حالات السل المقاومة للدواء MDR - TB ويشكل تهديداً عالمياً باهظ التكاليف (عندما جاح هذا المرضى في سجن في جزيرة ريكرز وأجزاء أخرى من مدينة نيويورك في بداية التسعينيات كلفت معالجته ما يقارب مليار دولار من أجل مكافحة المرض). من الواضح أننا تورطنا في مشكلة في روسيا تفوق كثيراً قدراتنا المالية، ذلك أن العلاج في ذلك الوقت من المرض المذكور كان يكلف 15 ألف دولار لكل مريض. وقمنا بحشد أفضل الخبراء في هذا المجال، وكلفنا اختصاصيين من «مؤسسة شركاء في الصحة» بمدينة بوسطن بإعداد دراسة حول التأثير العالمي لمرضى السل من النوع الذي أشرنا إليه. وكان من بين النتائج التي حصلنا عليها تخفيض كلفة العلاج إلى ما يقارب 300 دولار لكل مريض. وكخطوة تالية طلبنا من الأطباء الاختصاصيين أن يطوروا خطة للعمل لمعالجة السل على نطاق عالمي. وبالمشاركة مع «أوقفوا السل» ـ وهي تجمع من 190 منظمة متعاونة تشمل «منظمة الصحة العالمية»، والبنك الدولي، وحكومات 22 دولة معظمها من الدول المصابة بالمرض مباشرة، ومنظمات غير حكومية، والقطاع الخاص ـ أوجدنا جميعاً «الخطة العالمية لإيقاف السل». وكشف عن الخطة في البنك الدولي في واشنطن في تشرين الأول / أكتوبر 2001. وهي تدعو إلى إنفاق 9,3 مليار دولار على مدى 5 سنوات: منها 4,8 مليار

دولار من ميزانيات الدول المصابة والدول المانحة، وتبقى ثغرة بمقدار 4,5 مليار دولار. وهذه الثغرة يمكن سدّها بمنحة من «حقوق السحب الخاصة». وهذه الحملة يمكن أن تساعد في رسم الطريق أمام «الصندوق العالمي» تحت رعاية الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز، والسل، والملاريا.

وفيما يتعلق بإيجاد تفاعل شبيه بتفاعل السوق ما بين المانحين والبرامج ساهمت شبكة مؤسساتي في تحضير «تبادل عالمي للاستثمارات الاجتماعية»، والذي طُرح في اجتماع «الندوة الاقتصادية العالمية» في شباط / فبراير 2002، وتطوعت شركة «بين وشركاه» للعمل كمستشار رئيس على أساس مجاني. وطورت عملية لتعيين وسطاء معتمدين يضعون بدورهم مشروعات يرغبون في أن يتولوا مسؤولياتها الأخلاقية أو الإدارية. والمانحون المشاركون، والمؤسسات والأفراد من ذوي الميول الخيّرة مدعوون إلى اختيار ما يلائمهم من هذه اللائحة. وهذه تجربة عملية للقطاع الخاص لخطة منح ح.س.خ التي اقترحتها.

تشكل عمليات الإقراض الصغيرة عنصراً مهماً بالنسبة للمبادرات الاجتماعية. وثمة دليل وافر يُبين تحقق ذلك. الصعوبة هي في رفع نسبها. وعمليات الإقراض الصغيرة الناجحة تكفي نفسها بنفسها ولكنها لا يمكن أن تزيد على الأرباح المحتفظ بها أو أن تحصلها على زيادات لرأس المال في الأسواق المالية. ولجعل الإقراض صغير الحجم عنصراً مهماً في التقدم

الاقتصادي والسياسي، لا بد من إيجاد الطرق لجذب رأس المال الإضافي. وهذا ما يتطلب دعماً عاماً للصناعة كما يتطلب رأس مال للمشروعات الفردية. تطوير الصناعة سوف يتضمن تطوير إدارة البرمجيات Soft ware وجعلها متوفرة للمنفعة العامة، وتدريب المدراء، وإيجاد وكالة للتسعير وخطة لضمان القروض.

ستساعد الأولى على جذب المستثمرين ممن يحبون المصلحة العامة الذين يرضون بعائدات تقل عن عائدات السوق أو حتى بدون عائدات، وخطة ضمان القروض من شأنها أن تُمكن مؤسسات القروض الصغيرة المؤهلة من إصدار أوراق تجارية. (يمكن أن يستخدم رأس المال القابل للطلب في البنك الدولي لهذا الغرض أيضاً لتوفير ضمانات تؤدي إلى إعطاء هذه الاوراق المالية تسعير بدرجة AAA)[*].

ثمة عنصر مهم آخر هو المِنَح المقدمة لأغراض تربوية، وفقاً للتوجهات التي طورتها الخطة البرازيلية Bolsa - Escola التي تدفع إعانات للأسر شديدة الفقر كي توفر لأولادها دراسة منتظمة في المدارس. إن ضم المنح التربوية إلى منح العناية بالصحة والقروض اليسيرة يمكن أن تَنْشل شرائح كبيرة من السكان من براثن الفقر.

(*) تبينت أهمية وجود وكالة تقييم وتسعير من خلال مشكلات «غرامين بانك» في بنغلاديش والتي تناولتها صحيفة «وول ستريت جورنال» في 27 تشرين الثاني / نوفمبر، 2001، ص 1.

آلية منح «حقوق السحب الخاصة» قد تكون مفيدة على وجه الخصوص بربطها مع مؤتمرات المانحين الإقليمية والوطنية. وتقدم لنا دول البلقان مثالاً ممتازاً. فقد كان ثمة اتفاق عام على الحاجة إلى منهج إقليمي منسق. وهذا ما أدى إلى تأسيس «ميثاق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا»، ولكن «الميثاق» ظل هيكلاً أجوفاً لأن المانحين احتفظوا بحق الإشراف على المبالغ التي تعهدوا بها واتبعوا جدول الأعمال الخاص بهم. ولو أن «ميثاق الاستقرار» قد اعتبر كمستفيد من منح ح.س.خ، لكانت المشروعات التي جُمعت وتم المصادقة عليها من قبل ما أطلق عليه «جداول العمل» في الميثاق، قد تلقت تمويلاً ملائماً، ولكانت المساعدات الدولية أكثر نجاحاً.

وأفغانستان حالة أخرى في هذا الصدد. فإذا احتفظت الدول المانحة بحق الإشراف على إنفاق المنح لكان الإخفاق مضموناً. إن الأمر يحتاج إلى منهج أكثر تنسيقاً. فالمساعدة ينبغي أن تسلم على نطاق الجماعة، وبدلاً من عدد كبير من وكالات المساعدات التي تعمل بطريقة غير منسقة ينبغي تسليم المسؤولية إلى وكالة واحدة قيادية. وفي هذه الحالة يعتبر برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ملائماً جداً لهذه المهمة. فهو بالإضافة إلى وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة استطاع أن يجمع بضعة آلاف من المستخدمين الأفغان أثناء النزاع، وكان من الممكن أن يزداد

عددهم بسرعة من خلال تجنيد الأفغان في الشتات. وكان إعطاء الإشراف لوكالة دولية مثل «برناج التنمية ـ UNDP» من شأنه أن يتجنب أخطاء الماضي. وهذا يشجع أمراء الحرب على الالتصاق بالأراضي التابعة لهم بدلاً من الاقتتال للسيطرة على كابول كما كانوا يفعلون من قبل. وبالطبع فإن موظفو «برنامج التنمية» بحاجة إلى حماية من جانب قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، والحكومة الجديدة لا تستطيع أن تعترض لأن تلك كانت الطريقة الوحيدة لإيصال مساعدات الإنقاذ. وبعد فترة من الاندماج تنسحب هيئة «البرنامج»، وتتولى الحكومة المقامة حديثاً إدارة البنية التحتية التي تم تأسيسها(*). ومن المسلم به أن كل هذا كان من الممكن أن يتحقق بدون «ح.س.خ»، ولكن خطة هذه «الحقوق» لو توفرت لسهّلت جمع وإدارة موارد المانحين.

يمكن القول أنه يجب جعل مخصصات «ح.س.خ» سنوية وهذا الأمر منفصل تماماً عن خطة المنح. فنتيجة للعولمة باتت التجارة الدولية تنمو بمعدل مضاعف تقريباً للناتج المحلي الإجمالي GDP، ومن أجل تجنب اختلال ميزان المدفوعات ينبغي على الدول أن تحافظ على معدل معقول من الاحتياطيات من أجل المستوردات. فالاحتياطيات المساوية لواردات ثلاثة

(*) سوروس «جمع شتات أفغانستان» واشنطن بوست، 3 كانون الأول / ديسمبر، 2001، ص 21.

أشهر تعتبر نموذجياً، الحد الأدنى المطلق. ويلي ذلك أن على الدول الفقيرة أن تضع جانباً قسماً من واردات صادراتها لبناء احتياطياتها. ومخصصات «ح.س.خ» من شأنها أن تسهل هذا العبء. وهذا العبء أصبح أثقل منذ ظهور أزمة السوق في الفترة 1997 ـ 1999 بسبب التدفق العكسي لرأس المال من الأسواق الناشئة.

لا تستخدم الدول المتطورة مخصصات «ح.س.خ» لأن احتياطياتها النقدية كافية ـ بل فائضة(*) بالنسبة لبلدان المنطقة الأوروبية ـ وهي تستطيع أن تقترض دوماً في حالة أي عجز في المدفوعات. لذلك كان من الصعب تحقيق إجماع لصالح إصدار «ح.س.خ». ولكن إذا وجدت الدول المتطورة استخداماً لهذه «الحقوق» لمنحها يصبح من الأسهل تبرير إصدارها.

كانت المصارف المركزية تعارض تقليدياً مخصصات «ح.س.خ» لأنها تخرق احتكارها للإمداد بالمال. وكان شعارها أن أي إصدارات «ح.س.خ» تحدث تضخماً. ولكن خطر التضخم على المدى القصير منخفضة. والحق أن الانخفاض المستمر في كلفة البضائع المستوردة يمكن أن يؤدي إلى انكماش deflation عالمي. وكما تدل حالة اليابان، لا توجد علاجات

(*) بلغ مجموع احتياطيات العملة الصعبة في المصارف المركزية والمصارف الوطنية الأوروبية 393 مليار يورو في تشرين الأول/ أكتوبر 2001.

جاهزة ضد الانكماش. والإصدار السنوي «لحقوق السحب الخاصة»، والتي يُنفق معظمها عملياً على المساعدات الدولية، يمكن أن يتحول إلى أداة نقدية مفيدة.

الاعتبار القانوني

الإصدار المنتظم «لحقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) نصت عليه مواد اتفاقية «صندوق النقد الدولي». كما وضعت الاتفاقية بشكل خاص القواعد التي تمنح بها «ح.س.خ». والربط ما بين المساعدات و«ح.س.خ» قد جرت مناقشته مراراً وتكراراً خلال فترة أزمة الديون في الثمانينيات. ففي سنة 1986 رفضت «اللجنة الداخلية»، وهي الهيئة الوزارية الاستشارية لصندوق النقد الدولي، مثل هذا الربط مُبينةً أن «اللجنة أكدت على الطبيعة النقدية» لحقوق السحب الخاصة، والتي ينبغي ألاّ تكون أداة لانتقال الموارد، وأوصت بأن يدرس «المجلس التنفيذي» التحسينات الممكنة في الطبيعة النقدية لـ «ح.س.خ» والتي من شأنها أن تزيد من جاذبيتها وفائدتها كعنصر للاحتياطيات النقدية»(*). ولكن قرار «صندوق النقد الدولي» سنة 1997، بشأن التخصيص لمرة واحدة مع صيغة خاصة للتوزيع

(*) تقرير «صندوق النقد الدولي» السنوي لسنة 1986 (واشنطن دي. سي، IMF، 1986) 111.

تؤدي إلى تحول وظهور دول في السوق تحصل على حصة أكبر، قد تعارض مع المبدأ الذي أكده صندوق النقد الدولي سنة 1986. وكان المقصد الواضح لهذا القرار هو نقل الموارد (من الدول الغنية للفقيرة)، أي الاحتياطيات النقدية في هذه الحالة.

في المناقشات التي جرت مؤخراً حول الموضوع أعاد صندوق النقد الدولي التأكيد على أنه استناداً إلى نظامه الداخلي «يمكن أن تخصص «حقوق السحب الخاصة» على أساس وجود حاجة عالية طويلة الأجل فقط، أو استناداً إلى **التعديل الرابع**، من خلال تخصيص خاص لمرة واحدة». ورداً على اقتراحي جرى الاعتراف بأنه «لا يوجد ما يمنع الدول من الموافقة طواعية على تحويل «ح.س.خ» إلى دول أخرى أو إلى حاملين للأسهم لأسباب تتعلق باختيارها... آليات اقتراح سوروس مشابهة لاقتراحات سابقة تتضمن إعادة توزيع لما بعد تخصيص «ح.س.خ» عبر صناديق ائتمانية شبه مستقلة»(*). ولما كان ثمة حاجة طويلة الأجل لاحتياطيات إضافية عن طريق إصدار «ح.س.خ» باستقلالية تامة عن برنامج المنح، فإن اقتراحي يلبي بشكل واضح المتطلبات القانونية. فبرنامج المنح يجعل وضع إصدار «ح.س.خ» أشد قوة. ولهذا فإن استخدام مساعدات

(*) مخصصات «ح.س.خ» في «الفقرة الأساسية الثامنة»: اعتبارات أساسية تقرير صندوق النقد الدولي (واشنطن دي.سي، 16 تشرين الثاني/ نوفمبر، 2001، الخانة 3، ص 13.

«ح.س.خ» هو قرار سياسي بشكل واضح. وأعتقد أن الوقت مؤات له.

أمّا ضرورة اعتبار منح «ح.س.خ» كبند من بنود الميزانية فهذه مسألة مربكة. إذ من الممكن الاعتراف بصحة كلا البديلين. إن توزيع «ح.س.خ»، من حيث المبدأ هو بند مسك دفاتر، ولكنها عندما تُمنح تصبح نفقة حقيقية وليس فقط قيد دفتري. وهذا يؤيد إدراجها في الميزانية. ولكن توزيع حصص «ح.س.خ» يعزز الاحتياطيات النقدية ـ فهي في حالة الولايات المتحدة بمثابة «صندوق توازن العملات». فإذا سحب مقدار مواز وأُنفق فإن الاحتياطيات النقدية لا تتأثر باستثناء التزامات الفائدة تجاه «الصندوق». ولا تسعى المصارف المركزية، أو وزارة المالية بالنسبة للولايات المتحدة، إلى مخصصات لتغطية المتغيرات في احتياطياتها من العملة الصعبة بما في ذلك الفائدة المكتسبة أو المفقودة ـ فهذا يؤيد جعل المنح خارج إطار الميزانية. فوضع منح «ح.س.خ» في عملية الميزانية يمكن أن يخلق صعوبات، وخاصة في بلدان «الاتحاد الأوروبي» لأنها تتعارض مع القيود المفروضة بموجب «اتفاقية ماستريخت» أو «ميثاق الاستقرار». وتجنب عملية الميزانية بكاملها سيواجه معارضة عنيفة للسلطات النقدية، وهذا صحيح لأنه سيكون خرقاً لنظام الميزانية.

يمكن «لصندوق النقد الدولي» بموجب بنوده أن يُلغي أو

يطرح «حقوق السحب الخاصة». وقد يقال إن المنح من «ح.س.خ» لا ينبغي أن تدخل في عملية الميزانية إلاَّ عندما تُطلب، إذ في حينها فقط يكون للمنحة تأثير على ميزانية المصرف المركزي، أو «صندوق التوازن المتبادل» بالنسبة للولايات المتحدة، ويعود إلى كل بلد أن يقرر كيف يتعامل مع منحه من «ح.س.خ». فالولايات المتحدة يمكن أن تقرر إدراجها في الميزانية عند إصدار المنحة أو عدم إدراجها، وقد تستخدم دول «الاتحاد الأوروبي» احتياطياته النقدية الزائدة لهذا الغرض.

مزايا الاقتراح

يساعد اقتراح «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) الدول الفقيرة بوسيلتين: وسيلة غير مباشرة عبر المنح، ووسيلة مباشرة عبر الإضافة إلى احتياطياتها النقدية. والإضافة بدون فائدة إذ طالما أنها تحافظ على مخصصاتها من (ح.س.خ) فإن دخل الفائدة وتكلفتها يلغي أحدهما الآخر. وهذا ما يشبه الغداء المجاني، فهو مجاني طالما أنك لا تأكله. وبرنامج (ح.س.خ) يُصيب عصفورين بحجر واحد، مما يجعله أكثر فعالية ولكنه أيضاً أكثر صعوبة في الشرح.

منح (ح.س.خ) ستكون إضافة إلى المساعدة الثنائية وليس

بديلاً عنها. ولسوف تُودع المنح بصورة تطوعية في حساب سندات إيداع، وإذا لم تخصص فإن الفائدة تتراكم في ذلك الحساب وليس في حساب الدولة المانحة. وهذا من شأنه أن يضمن أن تُصرف المنح فعلاً. والبرنامج المقترح هنا يحول بين الدول المانحة وبين استخدام ما خصصته من (ح.س.خ) من أجل تمويل برامجها المعتادة للمساعدة الثنائية.

ثمة معارضة واسعة لإيجاد مؤسسات دولية جديدة، وخاصة في الولايات المتحدة. فمثل هذه المؤسسات يُنظر إليها على أنها بيروقراطية ومتلفة للأموال - وهي نظرة لا تفتقر إلى المسوِّغات. فإحدى الأسباب التي تجعلها ثقيلة الوطأة ومكلفة أن الدول الأعضاء تصر على ممارسة الإشراف على المؤسسات ووضعها تحت وصايتها. والبرنامج الذي أقترحه سوف يتجنب ذلك العائق. إنه يرتقي إلى مصاف مؤسسة دولية جديدة، ولكنها مختلفة جذرياً في طبيعتها عن المؤسسات القائمة. ولسوف تعمل الهيئة تحت إشراف صندوق النقد الدولي لاعتبارات قانونية، ولكنها ستكون مستقلة عنه في الواقع. ستكون عملية قليلة التكاليف الإدارية. وسيعمل البرنامج كسوق منظمة: سيكون ثمة تفاعل عام ما بين مانحين وبرامج يذكّر التفاعل ما بين العرض والطلب. وكل من أداء البرامج وتوزيع حصص (ح.س.خ) سيكون مفتوحاً لمراقبة الجمهور. وقد يبدو من دواعي المفارقة

أن أدافع عن نظام يشبه نظام السوق للمعونة الخارجية بعد أن نددت بمخاطر التشبث بنظرية السوق، ولكنني لم أنكر أبداً جدارة الأسواق كآلية للحصول على ردود فعل حقيقية.

من أجل «سوق» ناجح للمساعدة الخارجية من المهم أن نعي أنه محكوم عليه بأن يكون أقل فعالية من السوق الطبيعي. فكما ذكرنا من قبل لا يوجد مقياس واحد للنجاح مشابه مقياس الربح المادي في العمل التجاري. هناك بعض الأحداث التي يمكن قياسها بمؤشرات كمية كنسبة الوفيات أو نسبة الأمية، ولكن سيكون من المعوق والمشوش أن تقصر الأهداف على تلك التي لها مؤشرات كمية. فالنجاح يكون أصعب تحقيقاً في مؤسسة اجتماعية منه في مجال العمل، والأصعب من ذلك قياسه. وإذا ما اتفقنا على ذلك باتت الإخفاقات موضع تسامح أفضل والنجاحات موضع ترحيب أكبر.

حددت في المقدمة عوامل خمسة تجعل المساعدات الدولية غير مجدية. أعتقد أن الخطة التي أقترحها سوف تقلص من أوجه القصور تلك.

- أولاً، سوف تتقلص بشدة قدرة المانحين على استخدام المساعدات الخارجية لتلبية احتياجاتهم. وستظل المصالح الوطنية بالطبع تُثقل على الاختيار بين المشاريع المختلفة، ولكن لا يوجد خطأ في ذلك.

- ثانياً، سوف يعطي «سوق المشاريع» كلاً من المانحين ومديرو المشاريع شعوراً بالملكية والمسؤولية.

- ثالثاً، سوف يتهدم عرين التعامل ما بين الحكومات بشكل حاسم. ومن المزايا العظيمة لصناديق الائتمان أنها لا تحتاج إلى أن تنتقل عبر قنوات الحكومات(*). ولا تعود الحكومات قادرة على العمل كحارسة للأبواب، ولن يُتاح للأنظمة القمعية والفاسدة أن تسيء استخدام الموارد. وبدلاً من أن يتنافس عدة مانحين على مدخل واحد، هو الحكومة

(*) يمكن لصناديق الائتمان أن تعزز فائدة المؤسسات الدولية القائمة. إذ يستطيع «صندوق التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP بشكل خاص أن يضطلع بدور ثمين. فهذا «الصندوق» شأنه شأن «البنك الدولي» لديه بنية تحتية جيدة إلى حد ما، مع تمثيل فعلي في جميع الدول النامية، ولكن ميزانيته الرسمية أقل بكثير واستخدامها مفيد ومحصور بشدة. وصناديق الائتمان يمكن أن تسهل طريقها. فصندوق التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP ما يزال يحتاج موافقة الدولة المضيفة، ولكن صناديق الائتمان تستطيع أن تركز على الحكومات المنفتحة أمام الإصلاحات وتعزز قدرتها على استيعاب المساعدات. كما أنها يمكن أن تكون أيضاً قنوات لضخ الموارد إلى مجموعات داخل دول لا تتمتع بحكومات إصلاحية. ولهذا قيمة كبيرة في حالات تغير الأنظمة الثورية لأنها ستزيل عنق الزجاجة أمام النجاح... فعلى سبيل المثال قام صندوق التنمية UNDP بالمشاركة مع مؤسستي بدفع منح إضافية للمواطنين اليوغوسلاف المؤهلين للعودة من الخارج. سيكون من الضروري في بعض البلدان دفع رواتب إضافية للقضاة المؤهلين، مؤقتاً على الأقل، لمحاربة الفساد لكن لا يوجد صندوق لهذه الغاية في الوقت الحاضر. والبنك الدولي يعارض دفع رواتب للموظفين. وصندوق التنمية هو المكان المناسب لسد هذه الحاجة.

المتلقية، سيكون ثمة كثير من المشاريع المتنافسة على دعم المانح. ولسوف تحل مشكلة حارس الأبواب، نظرياً، على الأقل.

- رابعاً، سوف يتعزز التنسيق ما بين المانحين لأن البرامج تحتاج إلى مصادقة من قبل هيئة تتناسب مع منح «حقوق السحب الخاصة». ومع مساهمة كل بلد وفقاً لحصته، تختفي مشكلة المستفيدون المتطفلون.
- خامساً، من المأمول أن يُعترف بالمخاطر الكامنة في المساعدات الخارجية على نحو أفضل، وأن تبنى المشاريع على شكل رأس مال مشروع تجاري بدلاً من أن تكون ممارسة بيروقراطية. وحتى مع توفر أفضل إرادة في العالم يظل النجاح مرتبطاً إلى حدٍ بعيد بالتوقيت، أو التفاصيل البنيوية النوعية، أو الحظ. إن سوق المشاريع لا يستطيع أن يضمن التخصيص المثالي للموارد، ولكنه يمكن أن يستفيد من جدارة الأسواق في تقديم ردود فعل سريعة يُعتمد عليها.

تستند توقعاتي المتفائلة على خبرة حياتية فعلية. فالمبادئ التي لخصتها هنا قد وضعت موضع التنفيذ في شبكة مؤسساتي (رغم أنها لم تُفسر أبداً بوضوح). فالمؤسسات قد عملت فعلياً كصناديق ائتمان متلقية حصصها من هيئة دولية. وتوافقت النتائج إلى حد بعيد مع التوقعات المبينة هنا: بعضها كان عظيماً،

وبعضها الآخر أقل من ذلك، ولكن الإيجابيات كانت أكثر من السلبيات والتي جرى تحديدها بسرعة واستبعادها. وأنا أؤمن بقوة، قبل كل شيء، أن النتائج إيجابية على نحو كاف لتسويغ تطبيق المنهج على نطاق واسع. ومن المسلم به أن المؤسسة العامة لا يمكن أن تتطابق مع المؤسسة الخاصة، ولكنها تستطيع أن تستفيد منها.

لقد رفع اقتراح «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) إلى «المؤتمر الدولي لتمويل التنمية» التابع للأمم المتحدة، الذي انعقد في مونتيري / المكسيك في آذار / مارس 2002، ولسوف يُنفذ في المؤتمر المقبل «لصندوق النقد الدولي». وهو لن يحل محل مصادر التمويل التي جرت مناقشتها في «تقرير زيديلو». وهذه ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار، ولكنني أعتقد أن هذا الاقتراح أفضل من وجوه عدة. إذ لا توجد مشكلات تتعلق بجمع الضرائب، كما أن القاعدة القانونية متوفرة، والخطة يمكن أن تُجرب من خلال مُخصص واحد لا يحتاج إلاّ إلى مصادقة الكونغرس الأمريكي ليصبح ساري المفعول. والعائق الوحيد أنه معقد ويصعب فهمه. وهو يخدم أكثر من هدف، ولا بد أن تختلف آراء الخبراء حول استخدام «ح.س.خ» كأداة نقدية. ولكن حينما توجد إرادة سياسية من أجل مساعدات دولية أفضل وأكبر ستتوفر طريقة لتجاوز جميع الاعتراضات الممكنة. وفي

أجواء ما بعد أيلول / سبتمبر، في مؤتمر مونتيري في آذار / مارس 2002، وقمة السبعة الكبار G7 التي ركزت على أفريقيا في حزيران / يونيو 2002، سيكون من الممكن أن نحشد الإرادة السياسية.

إن خطة منح «ح.س.خ» لن تشفي علل العالم. كما لن تستطيع الآلية التي اقترحتها لإنفاق تلك «الحقوق ـ ح.س.خ» أن تتجنب مخاطر المساعدات الدولية؛ إنها ستقدم فحسب فرصة أفضل لجعلها أكثر فعالية. وهذا كل ما يستطيع المرء أن يتوقعه في مجتمع غير كامل يسمح لنفسه بالانفتاح على إمكانية التحسينات.

الفصل 3

الإصلاح البنيوي:
مصارف التنمية متعددة الأطراف

أُنشئ «البنك الدولي» كمؤسسة شقيقة لـ «صندوق النقد العالمي». ومهمته الأصلية توفير رؤوس أموال طويلة الأجل لدول تعرضت بنيتها التحتية للدمار بسبب الحرب العالمية الثانية في وقت لم يكن يتوفر فيه رأس المال الخاص أو لا يتوفر منه إلاً القليل. وتحول بالتدريج إلى التركيز على الدول الأقل نمواً. وأنشئت بنوك تنمية إقليمية على غرار «البنك الدولي».

جاءت المساهمات الرئيسة في رأسمال «البنك الدولي» على شكل ضمانات من الدول الصناعية، والتي يستطيع البنك بموجبها أن يقترض من أسواق رأس المال بتصنيف AAA. وكان ذلك وسيلة مالية بارعة لتحقيق فائدة للدول الفقيرة بدون تكلفة عملية للدول الغنية. ولم توضع الضمانات أبداً موضع التنفيذ.

يعاني هذا الترتيب من مُعوِّق مهم: إذ إنه أغلق إقراض البنك الدولي وحصره ضمن الحكومات. وينص ميثاق «البنك الدولي» أن تضمن قروضه حكومات الدول المقترضة. وتصبح الضمانات أدوات للسيطرة في أيدي الحكومات المتلقية. وغالباً ما تخدم القروض تعزيز سلطة الأنظمة القمعية والفاسدة. كما أن حكومات الدول المتطورة التي تسيطر على هيئة المصرف يمكن أن تمارس نفوذاً شائناً على النشاطات الإقراضية للبنك الدولي: إنها تستطيع أن تُمهد القروض التي تفيد صادراتها الصناعية أو تعترض على القروض التي تخلق منافسة أو تُلحق أي أذى بمصالحها.

في سنة 1960 أضيف «اتحاد التنمية الدولي» IDA إلى «البنك الدولي» لتوفير قروض ذات فائدة منخفضة جداً أو استحقاق طويل الأجل لأفقر الدول الأعضاء في «البنك». وبعد ذلك أوجد «البنك الدولي» وسيلة إضافية أخرى هي «شركة التمويل الدولية» IFC التي تستطيع أن تستثمر في القطاع الخاص أو تقرضه. وأنشأ بعد ذلك «وكالة ضمانات الاستثمار المتعددة» MIGA، التي تتوجه على نحو مشابه إلى القطاع الخاص.

يرتبط «البنك الدولي» أساساً بالدرجة الأولى بمشاريع البنية التحتية الكبيرة، ولكن مع تحول تركيزه إلى الدول النامية فقد اتجه تدريجياً نحو إيجاد رؤوس أموال بشرية واجتماعية ونحو

تخفيف حدة الفقر. ومع تولي جيمس ويلفيسنون رئاسة «البنك» أصبح التغير أكثر وضوحاً وصراحة. فقد طرح فكرة «أُطر التنمية الشاملة» CDF. وبالتالي فقد أدى إعفاء الدول المدينة الأشد فقراً HIPC إلى لائحة استراتيجية تخفيض الفقر PRSP والتي هي بمثابة صندوق ومصرف مشتركين. وظهر نموذج جديد للمساعدات الدولية يُعطي المتلقين شعوراً أكبر بالملكية، ويحاول مساندة أولئك الذين يحققون تقدماً ويعاقب من يفشلون في تحقيق الأهداف. وتحاول المؤسسات المالية الدولية على نحو واضح أن تتعلم من أخطائها. ومن سوء الطالع أن النشطاء المعادين للعولمة والمعادين الآخرين لا يرغبون في إعطائها فرصة المراجعة. ما زال الوقت مبكراً؛ فهناك الكثير من التشوش حول الطريقة التي يفترض أن تسير عليها المسيرة، فدور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي WB ما زالا بعيدين عن الوضوح. ولا بد من إعطاء المؤسسات المالية الدولية فرصة لإتقان النموذج الجديد.

منذ تولي جيمس ويلفنسون لمسؤولياته اتخذ «البنك الدولي» عدداً من المبادرات الاجتماعية الأكثر إلحاحاً من عمليات الإقراض الصغيرة إلى التعليم عن بعد، ومكافحة الإيدز والأمراض المعدية الأخرى. وأخذ يجرِّب إقراض الوحدات دون القومية (أي التي هي أقل من دولة) وبعض المنظمات غير

الحكومية NGO، ولكن نظامه الأساسي يقيد مثل هذه الجهود لأن قانونها الأساسي ينص بأن القروض ينبغي أن تنصب عبر الحكومات المركزية. وهذه النشاطات يمكن أن تُنفذ على نحو أكثر فعالية عن طريق إعطاء ضمانات والتعامل مباشرة مع العناصر الأخرى في المجتمع إلى جانب الحكومات المركزية: كالقطاع الخاص، والحكومات المحلية، والجماعات المنظمة. ولكن البنك الدولي لا يتمتع إلاّ باعتمادات محدودة متوفرة للمنح الفورية والمساعدات التقنية. وهذه الاعتمادات مستقاة من أرباح العمليات الإقراضية بالدرجة الأولى. «فمِنح تسهيلات التنمية» DGF التي يقدمها «اتحاد التنمية الدولي» هي 100 مليون دولار فقط. وفي رأيي أن نشاطات الإنفاق المتروكة لقرار البنك الدولي هي أكثر فائدة بكثير، مع بعض الآثار الجانبية الضئيلة، من نشاطاته الإقراضية.

ولقد اقترحت إدارة بوش مؤخراً أن يُخفض «البنك الدولي» من الإقراض ويزيد من إعطاء المِنَح وهي تدعو إلى أن يكون نصف ما ينفق من أموال اتحاد التنمية الدولي على شكل منح.

ويبدو لأول وهلة أن استبدال القروض بمنح سيكون خطوة في الاتجاه الصحيح. غير أنه لما كان اقتراح الرئيس لا يوفر اعتمادات إضافية فإن النتيجة الفعلية هي تخفيض نشاطات «البنك الدولي» ككل. وهذا يتناغم مع توصيات لجنة ميلتزر التي أسسها الكونغرس الأمريكي سنة 1998 لتقديم توصيات

بشأن سياسة الولايات المتحدة تجاه IFTI المؤسسات المالية والتجارية الدولية.

تنتقد «لجنة ميلتزر» في تقريرها الختامي الصادر في آذار/ مارس 2000، «البنك الدولي» واصفة إياه بالمنظمة البيروقراطية التي تستخدم عدداً ضخماً من الموظفين من أجل القيام بنشاطات إقراضية تستطيع أن تضطلع بها أسواق رأس المال(*). وتوصي أن يتخلص البنك الدولي من عمله الإقراضي الأساسي وأن يعيد رؤوس أمواله الضامنة إلى الدول الصناعية، ويُعيد تشكيل نفسه كـ «وكالة دولية للتنمية» توفر المساعدات لدول العالم الأفقر. ولدى لجنة ميلتزر تعريف ضيق للغاية للمستفيدين: الدول التي يزيد دخل الفرد فيها عن 4 آلاف دولار سوف تستبعد كلياً كما وسيتم تقليص المساعدات الرسمية للدول ابتدأ من معدل 2.500$ للفرد. ولسوف يُخفض رأس المال القابل للطلب بما يتفق وانخفاض سندات القروض، وتندمج الشركة المالية الدولية IFC مع «وكالة التنمية الدولية» ويُعاد رأس مالها البالغ 5,3 مليار دولار إلى حاملي الأسهم، وتُحلُّ وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة MIGA. ونتيجة ذلك كله نقل كمية هائلة من الموارد من البنك الدولي إلى الدول الغنية وكما ذكرنا من قبل فإن «لجنة ميلتزر» دعت إلى زيادة المنح للدول الأفقر «إذا ما استخدمت

(*) تقرير اللجنة الاستشارية للمؤسسة المالية الدولية (لجنة ميلتزر) آذار / مارس 2000.

على نحوٍ مُجدٍ». ولكن ثمة خطر أن يتم فعلياً تقليص النشاطات القائمة، بينما تغوص فيه اقتراح زيادة المنح في دهاليز التفاصيل ولا يرى النور.

أتفق مع «تقرير ميلتزر» في أن مهمة البنك الدولي والأساليب المتبعة حالياً ينبغي أن يعاد النظر بها. فعملها الإقراضي غير فعال ولم يعد ملائماً، ويؤدي إلى نتائج عكسية من بعض النواحي لأنه يعزز دور الحكومة المركزية في الدول المتلقية. ولكنني لا أستطيع الموافقة على أن دور «وكالة التنمية الدولية» ينبغي أن يكون مقيداً كما تراه لجنة ميلتزر. فهناك الكثير من الفقر ما يزال قائماً في بلدان كالبرازيل التي سوف تُستبعد حسب صيغة ميلتزر. كما أن هذه البلدان تعاني أيضاً من الكلفة العالية لرأس المال. والشركات المحلية، وخاصة الصغيرة والمتوسطة سوف تواجه المعوقات نسبة للشركات متعددة الجنسيات. لذا لا يوجد مسوغ لإعادة رأس المال إلى الدول الغنية أو إلغاء رأس مال «البنك الدولي» القابل للطلب. بدلاً من ذلك يجب أن يوضع رأس المال هذا في استخدامات أكثر جدوى وفعالية.

خلافاً لتوصية «لجنة ميلتزر» سيكون من السابق لأوانه إنهاء عمليات «البنك الدولي» الإقراضية. والدول التي تُدعى متوسطة الدخل مثل البرازيل، وحتى تشيلي، لديها توزيعات للدخل شديدة التفاوت وحاجات اجتماعية كبيرة. وأسواق رأس المال غير متسامحة إزاء نفقات الحكومات ولا تتساهل تجاه الديون

المتراكمة في الدول الهامشية. و«البنك الدولي» أمامه فراغ كبير كي يملأه.

تحتاج أساليب «البنك الدولي» في العمليات الإقراضية إلى الإصلاح من أجل إزالة النتائج السلبية غير المقصودة. فالبنك الدولي ينبغي أن يكون أكثر انتباهاً تجاه الأوضاع السياسية الداخلية في الدول المقترضة. وتتصور «أطر التنمية الشاملة» CDF إجراء مشاورات مع المجتمع المدني. وتحتل الشفافية ومكافحة الفساد الآن مرتبة عالية بين أولويات «البنك». ولكن لا بد من القيام بما هو أكثر من ذلك. ومع أن «البنك» لا يستطيع أن يقرض بدون ضمانات الحكومات المتلقية، فإن عليه أن يكون أكثر شدة في رصد ما إذا كانت القروض تُصرف على أساس الجدارة وليس على أساس النفوذ السياسي. وعلى «البنك» أن يرفض تقديم قروض لأنظمة قمعية وفاسدة. والمعايير المطبقة بإحكام في القانون الأمريكي ممتازة وينبغي أن يحذو حذوها الأعضاء الآخرون(*).

(*) بموجب الفصل 701 من «قانون المؤسسات المالية الدولية» لدى المدراء التنفيذيين لهذه المؤسسات تعليمات بمعارضة أي قرض أو مساعدة أخرى لحكومات متورطة في «نمط مستمر من الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان المتعارف عليها دولياً مثل التعذيب أو القسوة أو المعاملة غير الإنسانية أو العقوبة غير اللائقة، والاعتقال لفترة طويلة دون توجيه اتهامات، أو أي انتهاك فاضح لحياة، وحرية، الفرد وأمنه الشخصي». ويستثني القانون من هذا الفصل «المساعدة الموجهة بشكل خاص إلى برامج تخدم الاحتياجات الإنسانية لمواطني البلد».

حساب «لجنة ميلتزر» أن ضمانة «البنك الدولي» تشكل مساعدة من جانب الولايات المتحدة والدول الصناعية الأخرى ما هي إلاَّ استنباط مبالغ فيه. فالضمانات لم توضع أبداً موضع التنفيذ لأن إدارة «البنك» تعرف أن الدول المساهمة لا تستطيع توفيرها. وفي رأيي أن الجدل ينبغي أن يتحول إلى رأسها. إذ ثمة حاجة ملحة لتوفير المنافع العامة، وأن على الدول الغنية أن تدفع كلفتها. لقد جرت العادة أن يتم إعادة توزيع الثروة على نطاق قومي إلى أن جعلت العولمة فرض الضرائب التقدمية يأتي بأثر عكسي، والآن بات الأمر يستلزم فرضها على نطاق عالمي.

أحد الطرق لتنفيذ هذا المبدأ هو استخدام رأسمال الضمانات في «البنك الدولي» بصورة أكثر فعالية عن طريق انخراط «البنك» في نشاطات أخطر. فالبنك الدولي يستطيع على سبيل المثال أن يضمن أوراقاً تجارية صادرة عن «شركة تمويل إقراضي صغير». سيكون هذا هدية كبيرة للعالم لأن القروض الصغيرة والتمويل المُيسَّر أثبتا كفاءتهما في تقليص الفقر. ولكن الإقراض صغير الحجم لا يمكن أن ينمو بدون تغذية مستمرة من الخارج لأنه يعمل على مستوى عدم الربح وعدم الخسارة. فإذا مول «البنك الدولي» عمليات ناجحة برأس مال إضافي، فإن القرض الصغير والتمويل الميسر يمكن أن يصبحا قوة مؤثرة في التطور الاقتصادي والسياسي.

هذا الاقتراح جذاب كفكرة ولكنه غير عملي في عالم اليوم. فوزراء المال في الدول المتطورة سوف يحتجون علانية إذا ما طُلب منهم أن ينفذوا ضماناتهم. وهم لن يفوضوا «البنك الدولي» باستخدام رؤوس أمواله الضامنة بهذه الطريقة، وحتى لو فعل «البنك» ذلك فإنهم سيرفضون تجديد الضمانات. ونظراً لهذا الموقف فإن تصنيف «البنك» AAA يصبح موضع تساؤل.

في تقديري أن هذا ليس بالوقت المناسب للشروع بإصلاح واسع لـ «البنك الدولي» لأن أي عملية لإعادة البناء ستؤدي إلى تخفيض موارده. سيكون من الأفضل تنفيذ خطة «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) بدلاً من محاولة استخدام ضمانات «البنك» على نحو أكثر فعالية. ووقت الإصلاح قد يأتي بعد أن تثبت خطة «ح.س.خ» نجاحها. عند ذلك سيكون لدى المؤسسات المالية الدولية الوقت لاتخاذ نماذج جديدة، وسيكون المناخ أكثر ملاءمة للإصلاحات البناءة.

الفصل 4

الاستقرار المالي: صندوق النقد الدولي

ضرورة الأسواق المالية العالمية أقل وضوحاً من أهمية التجارة الدولية. ثمة فارق جوهري ما بين الأسواق المالية وأسواق البضائع العينية والخدمات. فالأخيرة تتعامل مع كميات معروفة، في حين أن الأولى لا تتعامل مع كميات غير معروفة فحسب، بل ولا يمكن معرفتها فعلياً.

تظهر الأسواق ميلاً نحو التوازن عندما تتعامل مع كميات معروفة، ولكن الأسواق المالية مختلفة. إنها تخصم(*) المستقبل، ولكن المستقبل الذي «تخصمه» مشروط بكيفية خصم الأسواق المالية له في الوقت الحاضر. فبدلاً من نتيجة متوقعة

(*) خصم discounting يعني أخذ المخاطرة بعين الاعتبار وتخفيض المبلغ المتوقع مستقبلاً بنسبة معينة مثلما يحدث عندما «تخصم» البنوك الشيكات المودعة لديها برسم التحصيل مستقبلاً ـ المعرّب.

فإن المستقبل هو فعلاً لا يمكن التنبؤ به ومن غير المنتظر أن يتوافق مع التوقعات. والانحراف الكامن في توقعات السوق هو أحد العوامل التي تشكل مجرى الأحداث. ثمة تفاعل ذو اتجاهين ما بين التوقعات والنتائج وهو ما أدعوه «الانعكاسية».

إن فكرة تأثر أسعار السوق برأي السوق ليست بجديدة. ولكن فكرة أن أسعار السوق يمكن أن تؤثر على ما يدعى الأسس هي أقل شهرة. فطفرة الانترنيت وأدوات الاتصالات، على سبيل المثال، قد سرَّعت خطى إنتاج المبتكرات وسمحت للشركات الناهضة أن تُمسك بالسوق من خلال منتجاتها الأكثر تطوراً. وعلى العكس فإن الانهيار المالي يجلب تباطؤاً في إنتاج الأصناف الجديدة ويسمح للشركات القائمة أن تلتهم الشركات الرائدة الجديدة. هذا ما يُغيِّر العلاقة بين العرض والطلب بالنسبة لكثير من المنتجات، مع تأثيرات سلبية على الأرباح. ولم تحسم بعد مسألة ما إذا كان تسريع الإنتاجية الذي يمكن ملاحظته في السنوات القليلة الأخيرة يمكن أن ينعكس في السنوات القليلة المقبلة.

أنا على قناعة أن «الانعكاسية» توفر إطاراً مفهومياً أفضل لفهم كيفية عمل الأسواق المالية من مفهوم التوازن. التوازن يتضمن نتيجة حاسمة، ولكن في الأسواق المالية تكون النتيجة غير حاسمة. إنها صفة مميزة لأوضاع انعكاسية بوجود اختلاف ما بين التوقعات والنتائج، والمشاركون لا يستطيعون بناء قراراتهم على معرفة أكيدة. أحكامهم منحرفة، وانحراف

المشاركين يصبح عاملاً في تقرير النتيجة. والانحراف يكون أحياناً بسيطاً جداً بحيث يمكن تجاهله، عندئذٍ نستطيع التحدث عن التوازن. وفي أحيان أخرى تكون الفجوة ما بين التوقعات والنتائج أوسع، وعلينا عندئذٍ أن نتحدث عن أوضاع بعيدة عن التوازن. والانعكاسية تسمح بدوائر فاضلة وفاسدة تعزز ذاتها في البداية ولكنها تهزم نفسها في النهاية.

ينبغي التأكيد على أن مضامين الانعكاسية غير معروفة بصورة عامة. وعلى العكس من ذلك فإن النظرية الاقتصادية التقليدية في سعيها لتحقيق نتائج حاسمة قد تعمدت تجاهلها. فالاقتصاديات المالية قائمة على افتراض وجود أسواق فعالة وتوقعات معقولة. وأنا مقتنع أن نظرية التوقعات المعقولة متناقضة ذاتياً: فهي في حالات التأرجح الشديد تصبح غير عقلانية في بناء التوقعات على افتراض أن الأسعار قائمة على توقعات عقلانية. في الواقع العملي قلة من الناس يفعلون ذلك.

من المسلَّم به أن بعض الدراسات النظرية المتقدمة، وبالأخص الجيل الثاني من الدراسات حول الأزمات المالية، قد أخذت ظواهر انعكاسية في حسابها واعترفت بإمكانية ما أسمته «التوازنات المتعددة». ولكن تظل النظرية السائدة قائمة على سوق مختل أساساً، وتفسير أصولي لكيفية عمل الأسواق

المالية. هذه النظرة تُعرّض الآن للخطر استقرار الأسواق المالية العالمية.

بدلاً من التوجه نحو التوازن فإن الأسواق المالية، المتروكة لآلياتها الخاصة، عرضة للوصول إلى حافة الخطر والانهيار في النهاية. ولهذا لا يمكن أن تترك لآلياتها الخاصة، بل ينبغي أن تخضع للإشراف، وأن تُدار إلى حدٍّ ما من قبل السلطات النقدية. وأياً كانت النظرية فإن هذه الحقيقة قد تجلّت بالممارسة العملية. تاريخ الأسواق المالية كان معرضاً للأزمات ما بين فترة وأخرى، وكانت كل أزمة تؤدي إلى إضافة في الإطار التنظيمي. هكذا تطورت المصارف المركزية وتنظيم الأسواق المالية على مرّ الزمن. إن السلطات النقدية في الدول الصناعية المتقدمة على درجة جيدة من التطور، ولكن تطور الإطار التنظيمي الدولي لم يواكب عولمة الأسواق المالية. فقد تميَّزت السنوات العشرون الماضية بأزمات مالية: أزمة الديون الضخمة التي بدأت في المكسيك سنة 1982، وانتشرت إلى معظم الدول المثقلة بالديون؛ والأزمة المكسيكية الثانية سنة 1994 التي انتشرت في أمريكا اللاتينية من خلال تأثير ما أُطلق عليه التكيلا(*). وظهور أزمة الأسواق سنة 1997 التي بدأت في آسيا وانتشرت في أرجاء

(*) مشروب مكسيكي.

العالم، منطلقة من الإخفاق الروسي ومنتهية بتخفيض العملة البرازيلية في كانون الثاني / يناير 1999.

السمة المميزة لهذه الأزمات أنها أثرت تأثيراً مؤلماً في الدول التي تعيش على هوامش النظام المالي العالمي (دول المحيط). في حين لم تتأثر الدول الواقعة في المركز لأنها عندما تعرَّضت للتهديد اتخذت السلطات النقدية فيها الإجراءات المناسبة للحيلولة دون انهيار النظام المالي العالمي[*]. وهذا ما سبَّب تفاوتاً هائلاً في الأداء الاقتصادي والمالي ما بين المركز والمحيط. ففي حين تنقّل المحيط من أزمة إلى أخرى ظل المركز مستقراً ومزدهراً على نحو ملحوظ[**]. لقد أعطى وجود المركز في موقع المسؤولية عن النظام ميزة بالغة الأهمية.

لا تتلاءم حقيقة أن الأسواق المالية العالمية قد أوجدت ميداناً للتنافس شديد التفاوت مع عقيدة السوق الأصولية التي

(*) هددت أزمة 1997 ـ 1999 بغمر الأسواق المالية في أعقاب تخلف روسيا عن سداد الديون في آب / أغسطس 1998. وقد نظم «الاحتياطي الفدرالي» الأمريكي U.S. Federal Reserve عملية إنقاذ للحيلولة دون فشل «إدارة رؤوس الأموال الطويلة الأجل» LTCM وتخفيض معدلات الفائدة ثلاث مرات على التوالي في شهري تشرين الأول / أكتوبر وتشرين الثاني/ نوفمبر.

(**) استنتج بحث مقدم من مايكل هاتشيسون وإيلان نويبرغر من جامعة كاليفورنيا إلى «مؤتمر ووبروفنيل الاقتصادي في حزيران / يونيو 2001 أن أزمة النقد وميزان المدفوعات قد قلصت الإنتاج على مدى سنتين أو ثلاث سنوات بنسبة 5 ـ 8٪ بالإجمال: IMF Survey، 30 تموز / يونيو، 2002، ص 259.

ترى أن الأسواق توفر المخصصات المثلى من الموارد. والحق أنه بتأثير أصولية السوق كان ظهور أزمة السوق في الفترة 1997 ـ 1999 استثناء للقاعدة العامة التي تفيد أن كل أزمة تتبعها أنظمة مشددة. وقد كان ثمة بعض التشدد في السوق المالية والأنظمة المصرفية في دول معينة. ولكن التوجه العام كان إعطاء فسحة أوسع لقوى السوق ودوراً أقل للتدخل الرسمي على المستوى الدولي.

لا يجادل أحد حول شدة أزمة 1997 ـ 1999 والضرر الذي ألحقته، ولكن الآراء تختلف حول أسباب الأزمة. وكانت وجهة النظر السائدة أن الطريقة التي كان يعمل بها صندوق النقد الدولي IMF تدخلت في نظام السوق وشجعت على الطفرة اللامعقولة في الإقراض والاستثمار الدوليين، والتي أدّت فيما بعد إلى أزمة اقتصادية. وكان هناك عوامل عدة لعبت دورها أيضاً. فكثير من الدول المتطورة كانت ذات أنظمة مصرفية ضعيفة وانتهجت سياسات اقتصادية غير ملائمة في مجال الاقتصاد الواسع. ولكن السبب الجذري كان يعود إلى ما تم تسميته «بالخطر الأخلاقي» التي أوجدتها تدخلات «الصندوق» السابقة؛ والتي قيل إنها دفعت الدائنين إلى الاعتقاد أنه في حالة الطوارئ سيكون «الصندوق» مسؤولاً عن كفالتهم بإنقاذ الدول التي تقع في ضائقات تجاه الإيفاء بالتزاماتها. وسواء صح ذلك أم لا فقد بات يُعتقد أن أزمات المستقبل يمكن تجنبها باستبعاد «الخطر الأخلاقي».

أنا لا أعترض على هذه الحجة تماماً. فتدخل السلطات المالية قد أحدث خطراً أخلاقياً(*)، وهذا الخطر أسهم في طفرة لا يمكن المحافظة عليها في الأسواق الناشئة. ويدعي المتمسكون بأصولية السوق أنك إذا استبعدت «الخطر الأخلاقي»، فإن نظام السوق سيتكفل بالباقي. وأنا على قناعة أن الأسواق المالية غير مستقرة بطبيعتها وأن ميدان العمل غير منتظم بطبيعته، ومعالجة «الخطر الاخلاقي» سوف يسبب تشوشاً جديداً، ولكن في الاتجاه المقابل، ستوجد نقصاً في رأس المال في الأسواق الناشئة. أعتقد أن «صندوق النقد الدولي» يحتاج إلى أن يضطلع بدور أكبر وأنه لا بد من خطوات خاصة لتقليص التفاوت بين المركز والمحيط.

ليس من السهل طرح مثل هذا الرأي لأن المشكلات بالغة التعقيد، وعالية التقنية جزئياً. سأطرح أولاً مراجعة تاريخية شاملة حول كيفية وصولنا إلى ما وصلنا إليه، ثم أحلّل الوضع الذي نجم في أعقاب أزمة الأسواق الناشئة في الفترة 1997 ـ 1999، وأخيراً سأضع بعض الاقتراحات لإصلاح النظام المالي الدولي.

(*) بعد وقت قصير من أداء القسم قال وزير الخزانة الأمريكي لأحد الصحفيين إن الإخفاق في إيقاف الأزمات المالية كان إخفاقاً في ترك الحرية للأسواق. «لم يكن لهذه الإخفاقات أي صلة بفشل الرأسمالية، بل بغياب الرأسمالية». جيرارد بيكر وستيفان فيدلر «الولايات المتحدة تشير إلى موقف أكثر استبعاداً للتدخل في الأسواق العالمية»، فايناشيال تايمز (لندن)، 15 شباط / فبراير، 2001، ص 1.

تاريخ شديد الإيجاز لـ «صندوق النقد الدولي»

ضُمّم صندوق النقد الدولي عندما تأسس في بريتون وودز في تموز/يوليو 1944 من أجل عالم اتصف بأسعار صرف ثابتة وإشراف على رأس المال. وكانت مهمته جعل نمو التجارة الدولية ممكناً عن طريق وضع قواعد لأسعار صرف العملات والمدفوعات الدولية بتوفير تمويل مؤقت لتعديل ميزان المدفوعات.

رُفعت المراقبة على رؤوس الأموال بالتدريج وانهار نظام سعر الصرف سنة 1971. فقد خلقت أزمة النفط الأولى سنة 1973 اختلالاً شديداً في التجارة وتُرك للمصارف التجارية أن تدبر أمرها. وحدث توسع هائل في الإقراض المستقل أدَّى إلى أزمة سنة 1982. وأضحت الأولوية للمحافظة على النظام المصرفي الدولي. وكان صندوق النقد الدولي الوسيلة الرئيسة في وضع سلات إنقاذ وجمعها معاً الأمر الذي سمح للدول المدينة أن «تخدم ديونها»(*). ومارست المصارف المركزية الضغوط على المصارف التجارية كي تمدد «عن طواعية» استحقاقات ديونها وأن تدفع أموالاً «جديدة» بحيث يستطيع المدينون دفع فوائدهم. وقد نجح صندوق النقد الدولي بصورة عامة في تنفيذ مهمته: فقد تم تجنب التخلف الشديد عن سداد الديون. ذلك كان أصل ما بات يُعرف «بالخطر الأخلاقي»: عند الأزمة يستطيع الدائنون أن يتطلّعوا إلى «الصندوق» لإنقاذهم.

(*) بمعنى دفع الفوائد والأقساط المستحقة بشكل دوري على الدين ـ المعرّب.

وقع معظم عبء التكيف على عاتق الدول المدينة. صحيح أن المقرضين كان عليهم أن يقدموا احتياطيات للديون الرديئة وفي النهاية، بعد أن مرَّت الأزمة واستطاعت المصارف أن تتعامل معها، فإن معظم الديون أُعيد تنظيمها في صورة سندات برادي Brady، ذات فترة السداد الأطول من الديون التي بودلت بها(*). وقد صدرت سندات برادي الأولى في المكسيك سنة 1989. وعند إجراء المقارنة نجد أن الضرر الذي لحق بالدول المدينة كان أكبر بكثير مما لحق بالمصارف: فقد خسرت أمريكا الجنوبية عقداً من النمو.

في ظل الليبرالية والسعي نحو إزالة الأنظمة والقيود في عهد إدارة ريغان الأمريكية وحكومة تاتشر البريطانية، استمرت الأسواق المالية في السير قُدُماً في الثمانينيات حتى مع استمرار أزمة الإقراض الدولية. وتحققت وفرة في «المشتقات» و«الآلات التركيبية» [وهي أوراق مالية] راجع الملاحظة صفحة 88. وطرحت أنواع جديدة أخرى من الأوراق المالية، وتغير المشهد المالي كلية. حدث ذلك عندما أخذت العولمة شكلها حقاً.

في سنة 1994 عانت المكسيك من الاضطرابات ثانية. فقد اقترضت مبالغ متزايدة من المال كي تحافظ على سعر صرف عملتها المبالغ فيه، وبالغت الحكومة في الإنفاق قبل انتخابات

(*) سميت باسم وزير الخزانة الأمريكية نيكولاس برادي.

1994، عندما انهارت العملة، وأصبح عبء الديون غير محتمل. ومرة أخرى هبَّ صندوق النقد الدولي للنجدة مع مساعدة كبيرة من جانب وزارة الخزانة الأمريكية. ودُفع لحاملي «التيسوبونوس» ـ سندات خزانة مكسيكية تدفع بالبيزو (العملة المكسيكية) ولكنها مربوطة بالدولار الأمريكي ـ حقهم بالكامل، وبذا أصبح «الخطر الأخلاقي»، وفقاً لما يقوله أصوليو السوق، أكثر وضوحاً وتأكيداً.

تلك كانت الخلفية التي قامت عليها أزمة الأسواق الناشئة في الفترة 1997 ـ 1999. وقد دُعي صندوق النقد الدولي ثانية للتدخل في تايلاند، وأندونيسيا، وكوريا الجنوبية. ولكن البرامج هذه المرة لم تثمر، وانتشرت العدوى إلى أن شملت جميع دول «محيط» النظام المالي العالمي.

يمكن القول إن «الصندوق» قد طبّق الوصفة الخاطئة في الأزمة الآسيوية. فقد كانت برامجه تتضمن تعويم العملات، ورفع معدلات الفائدة لاحتواء انخفاض العملات، وتخفيض النفقات الحكومية لاحتواء عجز الميزانية. إضافة إلى ذلك، فُرض عدد من الشروط التي استهدفت بالدرجة الأولى النظام المصرفي كما استهدفت أيضاً عيوباً بنيوية أخرى مثل الاحتكارات القطاعية في أندونيسيا. وكانت النتيجة مفاقمة الانهيار الاقتصادي. فالوصفة وضعت للتعامل مع التجاوزات في القطاع

العام، ولكن في هذه الحالة كانت التجاوزات حاصلة في القطاع الخاص(*).

ولكن ينبغي التساؤل ما إذا كان أمام «الصندوق» الكثير من الخيارات. وفي رأيي أن النهج المناسب للعمل كان إصدار قرار رسمي بتأجيل سداد الديون يعقبه إعادة تنظيم الديون. وإذا ما خُفف الضغط الفوري لمدفوعات الدين، فإن تآكل العملة سيتم احتواؤه بدون رفع معدلات الفائدة إلى مستويات عقابية. وسيكون الأثر على الاقتصادات الوطنية أقل سوءاً بكثير. ولكن ينبغي أن أعترف أن قرار تأجيل سداد الديون يمكن أن يضرَّ بالنظام المالي الدولي ويؤدي إلى انتشار هذه الظاهرة باضطراد. ولما كانت المهمة الأولى «لصندوق النقد الدولي» هي المحافظة على النظام المالي، فإنه لم يكن بإمكان المخاطرة. فكوريا

(*) تقديم «صندوق النقد الدولي» IMF للسياسة المالية للبرامج الآسيوية مهم هنا. انظر «برامج الدعم الخاصة بالصندوق لكل من أندونيسيا وكوريا وتايلاند» وثيقة الصندوق رقم 178، 30 حزيران / يونيو، 1999. التشدد المالي في الدول يقصد به إعادة ثقة المستثمر من خلال إعادة الدفع، وبالتالي تخفيف الضغط على حساب رأس المال وحشد القطاع الخاص مع تناقص القدرة على الإقراض. وفي حالة «الدفع القوي للسياسة المالية.. يصبح الوضع مختلفاً جوهرياً.. لأن الافتراضات الأصلية للنمو الاقتصادي، وتدفق رأس المال، ومعدلات الصرف.. قد أثبتت خطأها الشديد» (ص 62). التشدد النقدي في تايلاند وكوريا دعم هدف أولوية استقرار أسعار الصرف، ولكن عمليات الحقن الكثيف بالسيولة في أندونيسيا لمواجهة الطلب في المصارف أدت إلى انفجار القاعدة النقدية وتآكل مستمر في العملة (انظر صفحة 38).

الجنوبية، كما جرى، كانت على وشك طلب قرار بتأجيل سداد الديون في كانون الأول / ديسمبر 1997، ولكن المصارف المركزية تدخلت بالضغط على المصارف التجارية من أجل إعادة جدولة ديونها على أساس «طوعي». هذا الترتيب كان يذكر بما جرى سنة 1982، وبث الرعب في الأسواق المالية. وانتقلت العدوى إلى روسيا عندما تخلفت أخيراً عن سداد الديون في آب / أغسطس 1998، واقترب النظام المالي الدولي من التفكك والتلاشي. ولم يتم تلافي ذلك إلاّ بتدخل «الاحتياطي الفدرالي» الأمريكي U.S. Federal Reserve في الوقت المناسب.

أُتيح «للصندوق» الخيار بالضغط على الاقتصادات الناشئة لفتح أسواق رؤوس أموالها. وبالنظر إلى الوراء يبدو من الواضح أن الأسرة الدولية تحت قيادة الخزانة الأمريكية قد ذهبت أبعد من اللازم في ذلك الاتجاه. بل إن «صندوق النقد الدولي» اقترح إدراج فتح أسواق رؤوس الأموال ضمن أهدافه الرئيسة عندما نشبت الأزمة الآسيوية. ولم يُسمع الكثير عن ذلك الاقتراح منذ ذلك الوقت.

الوضع الراهن

كشفت أزمة 1997 ـ 1999 عن خلل جوهري في تركيبة النظام المالي الدولي. البلدان الواقعة في مركز النظام هي في وضع يُمكنها من تطبيق سياسات دورة عكسية Countercyctical.

ففي أوضاع الانكماش التجاري الراهنة، على سبيل المثال، قلصت الولايات المتحدة بشدة من معدلات الفائدة وخفضت الضرائب. ولكن الشروط المفروضة من جانب «الصندوق» مؤيدة للدورية pro-cyclical: فهي تدفع الدول نحو التراجع بإرغامها على تخفيض معدلات الفائدة وتخفيض نفقات الخزينة ـ أي ما يعاكس على وجه الدقة ما تفعله الولايات المتحدة في ظروف مشابهة.

في الماضي، كانت الدول التي تعمل وفق برامج صندوق النقد الدولي قادرة على استعادة عافيتها لأن الأسواق المالية كانت تثق «بالصندوق» وترغب في اتباع قيادته. فكوريا، على سبيل المثال، كانت مثقلة بالديون سنة 1980 ووقعت فريسة أزمة الإقراض الدولية، ولكنها نجحت في النهوض بنفسها من المشكلة على نحو جيد. ومنذ أزمة 1997 ـ 1999 فقد الإمبراطور ملابسه: فقد أخفقت برامج «الصندوق» في ضبط الأسواق. وبدا أن الدول المتضررة قد وقعت فريسة دورة تراجعية.

هذه المشكلة ليست بجديدة. إنها سمة مميزة للمعيار الذهبي، وكانت في صميم «الكساد الكبير» في الثلاثينيات. فقد قصد منشئو مؤسسات بريتون وودز Bretton Woods، وخاصة كينيس Keynes أنْ تُعامل دول العجز والفائض على نحو متماثل، فكلتا المجموعتين مُلزمة على قدم المساواة بالتكيف مع إعادة

بناء التوازن. وهذا يعني عملياً أن نفوذ «الصندوق» على دول الفائض غير موجود تقريباً، وأن عبء تعديل أو تصحيح اختلال المدفوعات الدولي قد وقع كلياً تقريباً على عاتق الدول المقترضة.

أصوليو السوق لا يرون أي خطأ في هذا لأنهم يؤمنون بنظام السوق. وهم يرفضون الموافقة على أن النظام قد يتصدع أساساً عندما يعمل على نحو جيد بالنسبة لأولئك المسؤولين عنه. وهم ينسبون أزمة 1997 ـ 1999 إلى أخطاء بنيوية في الدول المتضررة. وهم حين يعترفون بأي خطأ منهجي تراهم ينسبونه إلى «الخطر الأخلاقي» الذي تشكله محاولات الصندوق لإنقاذ البعض.

مما لا شك فيه وجود عيوب بنيوية في بعض البلدان، والصحيح أيضاً أن «ص.ن.د» قد أوجد خطراً أخلاقياً مع أن هذه الحالة كان يجري المبالغة فيها غالباً. ولكن كيف يمكن للنظام أن يعمل بدون «خطر أخلاقي»؟ لقد كانت مَحافظ الإنقاذ الخاصة بـ «الصندوق» بمثابة مُعادل أو موازن للمعوقات العميقة لدى دول المحيط، مما سمح للاقتصادات الناشئة أن تجذب رأس المال من الخارج. والنظام ليس بحاجة إلى تغيير، ولكنه لا يكفي لاستبعاد «الخطر الأخلاقي». لا بد من وجود شيء آخر يُوضع في مكانه لمجابهة العوائق الكامنة لدى دول المحيط وخلق ميدان للمناقشة أكثر عدالة. ولهذا فإنني

أدافع عن ضمانات القروض ووسائل تشجيع القروض الأخرى كما فعلت منذ بداية الأزمة حتى الآن.

الحقيقة أن ما يسمى «الخطر الأخلاقي» قد عولج من قبل. ففي أزمة 1997 ـ 1999 لم ينجح «الصندوق» في كفالة المصارف في أندونيسيا وروسيا، وعانى المستثمرون من خسائر فادحة. وأكثر من ذلك أن الصندوق تحول أثناء الأزمة بمقدار 180 درجة: فبدلاً من أن يكفل القطاع الخاص بات يُصرّ الآن على «طلب الكفالة» منه: حدث هذا التحول بالتدريج: ففي الوقت الذي كانت تتصاعد فيه الأزمة الروسية إلى ذروتها في آب / أغسطس 1998، أصبحت مسألة «الخطر الأخلاقي» قضية سياسية حساسة، وأعاقت جهود السلطات المالية لتجنب التخلف عن سداد الديون. وأصر «الصندوق» بعد ذلك على مشاركة القطاع الخاص في رزمة الإنقاذ الخاصة بالبرازيل. وهذا ما أخّر العملية وضاعف الأزمة لأن المصارف التجارية خفضت من عروضها من أجل المحافظة على توجهاتها الإقراضية. وبالتالي فقد حاول «الصندوق» أن يجد بلداً حيث يمكن أن يعرض سياسته الجديدة الرامية إلى تحمل القطاع الخاص عبء المشاركة. حاول ذلك في أوكرانيا ورومانيا وأخيراً نجح في الإكوادور. لقد تحقق هذا المبدأ الآن وباتت له انعكاساته في أسعار السوق في أدوات الدين لدى الأسواق الناشئة.

ما جرت العادة على اعتباره جدلاً نظرياً يبدو أنه يتحول الآن إلى حقيقة. فاقتصادات الأسواق الناشئة تعاني من تدفق في رأس المال وتكاليف اقتراض أعلى. ويبين الجدول 4 ـ 1 التدفقات المالية على الأسواق الناشئة. يمكن أن نلاحظ أن تدفق القروض هبط بحدة منذ سنة 1996. ما يبدو أقل وضوحاً، لأنه يحتجب وراء عبارة «الإقراض المقيم» البريئة، إن هروب رأس المال يعادل معظم التدفق. فإذا ما جمعنا الإقراض المحلي، وسندات الاستثمار، وتدفق رؤوس الأموال الخاصة معاً نجد تدفقاً صافياً من الأسواق الناشئة منذ سنة 1997، ينحدر من رصيد إيجابي بمقدار 81,7 مليار دولار سنة 1996 إلى رصيد سلبي بمقدار 106 مليار دولار سنة 2000، عُوِّض بتدفقات أعلى قليلاً من الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتمويل الرسمي. ويبين الجدول 4 ـ 2 «مؤشر مورغان للأسواق الناشئة» EMBI من 1991 وحتى 2001. ويمكن أن نلاحظ أن رسوم التأمين ضد المخاطرة قد استقرت عند مستويات أعلى بكثير من تلك التي سادت قبل الأزمة في 1997 ـ 1999. والسؤال الوحيد هو ما إذا كان التغيير مؤقتاً أو دائماً. فأصوليو السوق يعتبرونه مرحلياً، وأنا أصر على أنه بنيوي. صحيح أن الأسواق قد أصبحت أكثر تفريقاً وتمييزاً ما بين الدول، ولكن موقف الأسواق المالية من دول المحيط (الدول الهامشية) تغلب عليه السلبية بقوة. لقد زادت مخاطر

الإقراض أو الاستثمار في الدول الطرفية أو حيازة عملاتها بشدة، ولما كانت تلك المخاطر قد انعكست من خلال تكاليف الاقتراض الأعلى، فإن المكاسب قد تقلصت. وبالتالي أصبح من الصعب جداً تحقيق نمو اقتصادي في دول المحيط، كما أن الافتقار إلى تحقيق تقدم بات يولد مخاطر سياسية. وفي نموذج آخر للمنافسة غير العادلة، نجد أنه حتى أفضل الشركات في الأسواق الناشئة قد يتوجب عليها أن تدفع علاوات فائدة لرفع رأس المال تضر بقدرتها على المنافسة في السوق العالمية وتجعلها تتبع مؤشر مورغان العائد الإجمالي لأدوات الإقراض التي يهمين عليها الدولار، الصادرة عن الأسواق الناشئة: سندات برادي، قروض، سندات اليورو وأدوات السوق المحلية. ويشمل هذا الدول التالية: الجزائر، الأرجنتين، البرازيل، بلغاريا، تشيلي، الصين، كولومبيا، ساحل العاج، كرواتيا، إكوادور، اليونان، هنغاريا، لبنان، ماليزيا، المكسيك، مراكش، نيجيريا، باناما، بيرو، الفلبين، بولونيا، روسيا، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، تايلاند، تركيا، فنزويلا: المصدر مؤشر مورغان EMBI، كانون الأول / ديسمبر ـ 2001.

Chart 4.1: Emerging Market Economies' External Financing (in Billions of Dollars)

الجدول 4 ـ 1 التمويل الخارجي لاقتصادات الأسواق الناشئة (م.و)

	1990	1991	1992	1993	1994
ميزان الحساب النقدي	ـ 15.5	ـ 20.4	ـ 50.1	ـ 78.2	ـ 70.6
تدفقات القطاع الخاص I					
حقيبة الاستثمار الصافي آ		5.9	13.8	45.4	29.4
الاعتمادات الخاصة/ الصافي ب	22.8	42.6	77.0	96.5	73.4
المجموع أ + ب	22.8	48.5	90.8	141.9	102.8
الأقراض المحلي ومصادر أخرى	ـ 36.8	ـ 41.5	ـ 59.9	ـ 66.1	ـ 81.0
المجموع الجزئي 1 + 2	ـ 14.0	7.0	30.9	75.8	21.8
الاستثمارات المباشرة/ صافي		23.4	31.9	44.8	67.2
التدفق الرسمي الصافي	40.4	35.8	35.9	23.4	26.2
مجموع التمويل الخارجي الصافي I + II + III + IV)	26.4	66.2	98.7	144.0	115.2

1 ـ صافي حقيبة الاستثمارات الخارجية

2 ـ صافي مخصصات تسديد الديون

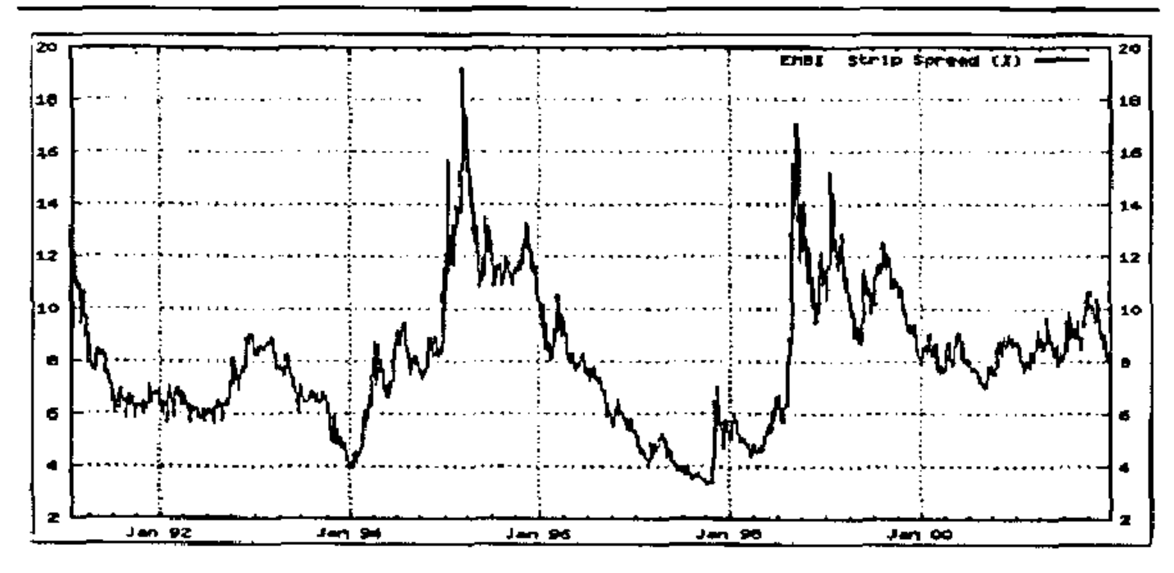
3 ـ صافي الإقراض، العملات الذهبية، الأخطاء، والحذف

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 f	2002 f
ـ 85,1	ـ 96,1	ـ 76,8	ـ 8,2	23,1	39,2	12,4	
24,4	35,7	25,7	13,6	15,5	16,3	3,8	9,0
123,1	198,7	121,0	8,9	ـ 21,8	20,3	ـ 22,1	10,3
147,5	234,4	146,7	22,5	ـ 6,3	36,6	ـ 18,3	19,3
ـ 90,4	ـ 152,7	ـ 179,9	ـ 146,1	ـ 120,2	ـ 142,6	ـ 99,1	ـ 95,8
57,1	81,7	ـ 33,2	ـ 123,6	ـ 126,5	ـ 106,0	ـ 117,4	ـ 76,5
81,3	93,3	116,1	120,7	147,6	130,2	124,4	108,0
40,9	4,7	36,7	52,4	10,5	ـ 1,3	29,6	20,2
179,3	179,7	119,6	49,5	31,6	22,9	36,6	51,7

المصدر: معهد التمويل الدولي، واشنطن دي. سي ـ 20 أيلول / سبتمبر 2001

الشكل 4 ـ 2 مؤشر مورغان للأسواق الناشئة

كانون الأول / ديسمبر 2001 الانتشار العالمي السائد



يتتبع مؤشر مورغان العائد الإجمالي لأدوات الاقتراض التي يهيمن عليها الدولار والصادرة عن الأسواق الناشئة: سندات برادي، قروض، سندات اليورو وأدوات السوق المحلية. ويشمل هذا الدول التالية: الجزائر، الأرجنتين، البرازيل، بلغاريا، تشيلي، الصين، كولومبيا، ساحل العاج، كرواتيا، أكوادور، اليونان، هنغاريا، لبنان، ماليزيا، المكسيك، مراكش، نيجيريا، باناما، بيرو، الفليبين، بولونيا، روسيا، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، تايلاند، تركيا، فنزويلا: المصدر: مؤشر مورغان EMBI، كانون الأول ـ 2001

أهدافاً سهلة للسيطرة عليها من قبل الشركات الصناعية المقيمة في البلاد(*). وهذا يصح على دول متباعدة مثل جنوب أفريقيا، وبلغاريا والبرازيل. إن التكلفة الباهظة أو عدم توفر رأس المال هي العدوى الجديدة. وهي لا تُسفر عن نفسها من خلال نقص الاستثمارات الأجنبية فقط، بل ومن خلال هروب رأس المال المحلي أيضاً. فبعد أزمة 1997 ـ 1999 هربت الوفورات العالمية إلى الولايات المتحدة بحثاً عن فرص استثمار أفضل، وبعد انفجار فقاعة التكنولوجيا، استمر التدفق بدافع البحث عن ملاذ آمن. فالولايات المتحدة، خلافاً لدول الميحط، لم يكن لديها مشكلة في تمويل عجز حساباتها الجارية، والتي وصلت سنة 2000 إلى 4,4٪ من الناتج المحلي الإجمالي GDP.

ما نفتقد إليه الآن مجموعة من الحوافز لتشجيع تدفق رأس المال على الأسواق الناشئة. ومن الأمور الشائعة تاريخياً أن تصحيح عيب من العيوب يخلق عيباً آخر. فبعد الحرب العالمية الأولى بنى الفرنسيون «خط ماجينو» لتحسين وضعهم في حرب الخنادق، ولكنهم قد جرى اجتياحهم بالدبابات في الحرب العالمية الثانية. وعلى نحو مشابه نجد أن تحول «صندوق النقد

(*) في سنة 2000 تدفق 64٪ من صادرات رؤوس الأموال الصافية على الولايات المتحدة، في حين أنها بلغت 35٪ في الفترة 1992 ـ 1997 وفقاً لتقرير «صندوق النقد الدولي»: أسواق رؤوس الأموال الدولية، قضايا الآفاق والسياسة الجوهرية (واشنطن دي. سي: صندوق النقد الدولي، 2001).

الدولي» في سياسته من تقديم الضمانات إلى طلب الضمانات كان يهدف إلى كسب معركة الأمس: تجنب أزمة اعتمادات (أرصدة دائنة) بالحيلولة دون وقوع طفرة إقراض غير سليمة. وقد نجح «الصندوق» في هدفه ولكنه زرع أيضاً بذور الأزمة التالية: التدفق غير المناسب لرأس المال على الأسواق الناشئة.

لا حلول سحرية

من الأسهل تحديد المشكلات من شفائها. لقد شرحت من قبل لماذا تتصف الأسواق المالية بطبيعتها بعدم الاستقرار. لا توجد صيغة سحرية يمكنها أن تبدل هذا الوضع. فالنظام المالي يطرح بعض الأمثلة الممتازة على مشكلات ليس لها حل. ومن المهم أن ندركها كي نبتكر بعض المقترحات العملية التي تقلص من نتائجها السلبية.

المشكلة الأولى المستعصية على الحل هي النظام النقدي. فأي نظام يسود لا بد أن يكون ناقصاً، ومرور الوقت كفيل بالكشف عن موطن الخلل. أسعار الصرف الثابتة صارمة جداً؛ وأسعار الصرف العائمة مرشحة إلى أن تطور اتجاهات تعزيز ذاتي تؤدي بها في النهاية إلى عدم التوازن. والعملات الرئيسية تُظهر مثل هذه الحالات بوضوح. وهذه الاتجاهات غالباً ما تستمر سنوات عدة قبل أن تنعكس، مسببة تقلبات واسعة ومُمزِّقة[*].

(*) كثيراً ما يقال إن التقلبات في العملة ليست أوسع من تأرجحات الأسعار في بعض السلع الأساسية. ولكن هذا لا يغير من حقيقة أن كليهما يُوقع في الفوضى.

تثبيت أسعار النقد، أي ربط قيمة النقد بالدولار، أو اليورو، أو بسلة عملات، هو أيضاً غير قابل للاستمرار. فانهيار تثبيت أسعار العملة في جنوب شرق آسيا كان السبب الفوري لأزمة 1997. وبعد الأزمة طُرحت نظرية تفيد أن الحل ينبغي إيجاده بين النقيضين: إمّا هيئة نقدية أو تعويم حر. الهيئات أو المجالس النقدية أكثر رسمية وأكثر صرامة من عملية تثبيت النقد. فتحت سلطة الهيئة النقدية يُحرم على السلطة النقدية بموجب القانون إصدار نقد وطني ما لم يتوفر مقدار مكافئ من العملة الصعبة يتم إيداعه.

أثبتت الأحداث أن نظرية الزاوية القصوى زائفة. فترتيبات هيئة النقد وضعت الأرجنتين في موضع يتعذر الدفاع عنه، وأسعار الصرف العائمة أدت إلى ارتفاع لا ينتهي لسعر الدولار. الحل المستقر الوحيد هو وجود عملة واحدة، ولكن هذا أمر لا يتقبله العالم. إذ حتى «الاتحاد الأوروبي» يواجه صعوبات مع عملته الموحدة (اليورو).

المشكلة الأخرى المستعصية على الحل هي عدم وجود مصرف مركزي عالمي. فصندوق النقد الدولي لا يستطيع أن يعمل كملاذ أخير للإقراض لأنه لا يمارس الإشراف على أنظمة المصارف المحلية. والعمل بهذه الطريقة يعني توقيع شيك على بياض. وغياب المقرض الذي يتحلى بصفة الملاذ الأخير يرغم

دول المحيط على انتهاج سياسة الدورات، المناهضة للسياسة النقدية الكينزية.

من الناحية الواقعية فإن «نظام الاحتياطي الفدرالي» والخزانة الأمريكية هما المسؤولان عن سياسة العالم الماكرواقتصادية، وإن كان للدول السبع الأخرى الكبرى G7 رأيها أيضاً(*).

التواجد في موقع اتخاذ القرار يعطي الولايات المتحدة ميزة هائلة، رغم أن هذه الحقيقة لا يُعترف بها عادة. السلطات الأمريكية تولي عناية كبيرة للأوضاع في الخارج، ولكن مسؤوليتها الأولى هي الأوضاع في الداخل، وهذا ما يوجه تصرفاتها في التحليل النهائي. وعندما تتهدّد الأسواق المالية في المركز، فإنها تتدخل بقوة، وهي قادرة على تحمل ما تعاني منه الدول المحيطية بدون أن تتأثر.

الفوائد التي تُكتسب من مسؤولية أمريكا عن النظام يمكن أن تتبين من خلال المقارنة ما بين دور ألمانيا سنة 1992 ودورها اليوم. ففي سنة 1992 كان «البنك الاتحادي» (البوندس بانك)

(*) تقدر هيئة «ص.ن.د.» أن ارتفاع بنسبة 1٪ من نسبة الفائدة الأمريكية يمكن أن تخفض الناتج القومي الإجمالي للدول النامية بمقدار $\frac{1}{2}$٪ سنوياً وفقاً لقاعدة التنبؤات. انظر ف. أوروررارم. سيريسولا: «كيف تؤثر سياسة الولايات المتحدة النقدية على الأوضاع الاقتصادية في الأسواق الناشئة؟». الولايات المتحدة، موضوعات مختارة، تقرير ص.ن.د. رقم 12/ 1/ 00 (واشنطن دي. سي - صندوق النقد الدولي 2000).

مسؤولاً عن السياسة النقدية لآلية معدلات الصرف الأوروبية ERM. إعادة توحيد ألمانيا على أساس معدل صرف 1 مقابل 1 (أي مارك غربي مقابل مارك شرقي) قد ألقى على كاهل ألمانيا ضغوطاً تضخمية في الوقت الذي كانت فيه بقية دول أوروبا تعاني من البطالة والركود. وكان «البنك الاتحادي» (البوندس بانك) ملتزماً بموجب قانونه أن يرفع أسعار الفائدة في حين كانت بقية دول أوروبا بحاجة إلى أسعار أدنى. وقد أدت التوترات إلى انهيار «آلية معدلات الصرف الأوروبية» ERM.

ألمانيا اليوم لها صوت واحد في «المصرف المركزي الأوروبي» ECB. وهي لم تحصل على حافز اقتصادي من طرح «اليورو»، في حين أن الدول الثانوية في «منطقة اليورو» ـ إسبانيا، وإيطاليا، وإيرلندة ـ استفادت من انخفاض في معدلات الفائدة المحلية قريب من المستوى السائد في المركز، وخاصة ألمانيا. وبالمحصلة إن تلك الدول بات وضعها أفضل في حين أن الاقتصاد الألماني بات الأضعف ضمن «منطقة اليورو». وتقوم سياسة «المصرف المركزي الأوروبي» ECB على الأوضاع الاقتصادية في منطقة اليورو في مجملها، لذا سرعان ما أصبحت ألمانيا الرجل المريض في أوروبا. هذا المثال يُبيِّن أن التواجد في موقع المسؤولية عن النظام يمنح فائدة محددة لا علاقة لها بالغنى أو عدمه. ولكن وجودك في موقع الغنى والقوة يؤهلك للمسؤولية بالطبع.

بعض المقترحات العملية

سيكون من غير الواقعي أن تدافع عن تغيير شامل في البنية القائمة للنظام المالي الدولي. فالقوة النسبية لبعض الدول قد تتغير من وقت إلى آخر، ولكن الولايات المتحدة ليست في طريقها إلى التنازل عن عرش موقعها، كما لن تكون الدول الأخرى قادرة على الثورة ضدها. وقد تجد الدول الهامشية من المؤلم أن تخضع للنظام، ولكن الانعزال عنه ربما يكون أكثر إيلاماً.

بيد أنه ليس من غير الواقعي أن ندافع عن بعض التحسينات في الترتيبات السائدة. المجتمع المفتوح هو مجتمع غير كامل غير إنه مستعد لبحث التحسينات. والبناء المالي الحالي يتصف بالتأكيد بعدم الكمال، ومما سيفيد جميع الأعضاء، بما فيها الولايات المتحدة، أن تعمل على تحسينه. بعض الدول مثل الأرجنتين وتركيا كانت تحوم عند حافة الكارثة، وثمة دول هامشية أخرى تعاني من أقساط عالية للتأمين ضد المخاطر وتفتقر إلى تدفق الاستثمارات. ولقد باتت أوضاع بقية دول العالم موضع اهتمام بالغ بالنسبة للسلطات المالية في المركز.

كنت قد اقترحت تحسيناً مهماً في الفصل الثاني: استخدام «حقوق السحب الخاصة» لتقديم المساعدات الدولية. وهذا ما يمكن أن يساعد في تقليص التفاوت ما بين المركز والمحيط؛ كما من شأنه أن يعمل كأداة لسياسة عكس حلقية countercyclical

يمكن أن تصبح ذات قيمة كبيرة إذا ما غرق الاقتصاد العالمي في الانكماش. هنا أريد أن أسبر على نحو أعمق وأتفحص أي تحسينات أخرى يمكن أن تجري على النظام المالي العالمي.

نستطيع أن نحدد نقصين كبيرين، أو على وجه أدق حالتي عدم توازن، في طريق «صندوق النقد الدولي» كانا قائمين حتى وقت قريب. الأول هو التفاوت بين منع الأزمة والتدخل في الأزمة؛ والثاني التباين في التعامل مع المقترضين والمقرضين.

المبادئ العامة التي ينبغي أن تنتهجها الإصلاحات البنيوية في «الصندوق» واضحة. فعليها أن تكون أكثر توازناً ما بين منع الأزمة والتدخل فيها وأفضل توازناً ما بين تقديم الحوافز لبلدان تنتهج سياسات سليمة، ومعاقبة تلك البلدان التي لا تفعل ذلك. هذان الهدفان مترابطان: فمن خلال تقديم الحوافز فحسب يستطيع «الصندوق» أن يمارس نفوذاً أقوى على السياسات الاقتصادية للدول المختلفة قبل أن تلتفت إحدى تلك الدول إلى «الصندوق» وقت الأزمة.

حظيت هذه المبادئ العامة باعتراف واسع، ولكنها لم تنفذ على نحو ملائم لأن أصولية السوق وقفت في طريقها. وبدلاً من ابتكار مجموعة مناسبة من العصي والجزرات، اعتمدت السلطات النقدية على نظام السوق إلى حد أكبر مما ينبغي. وكان من الممكن تسويغ طريقها هذه لو أن الأسواق المالية كانت تتجه

فعلاً نحو التوازن، أمّا وقد أصبحت التوازنات المتعددة الآن جزءاً مقبولاً من النظرية الاقتصادية، فإن ذلك الاعتقاد لم يعد من الممكن الدفاع عنه. نظام السوق يوفر العصا ولكن الجزرات غير موجودة ـ تقريباً.

حقق «الصندوق» بعض التقدم في مجال منع الأزمات عن طريق تقديم «تسهيلات اقتراض الطوارئ» CCL (Contingency Credit Lines) هذه «التسهيلات» تكافئ الدول التي تنتهج سياسات سليمة بمنحها حق الوصول إلى تسهيلات «الصندوق» قبل أن تنشب الأزمة وليس بعدها. ولسوء الطالع إن الرغبة في الحيلولة دون الأزمة كانت تصطدم مع التأكيد على نظام السوق (الذي يرفض التدخل)، وكان الأخير هو الذي يكسب: فالشروط الأصلية مشددة جداً ومكلفة جداً بحيث أنها لا تجذب أي راغب. وقد عُدّلت الشروط مؤخراً لجعل التسهيلات أكثر جاذبية. ومع هذا لا يوجد من يطلبها.

ينبغي على «الصندوق» وكبار شركائه أن يشجعوا بحماسة استخدام «تسهيلات إقراض الطوارئ» CCL. «فالصندوق» لديه وفرة من السيولة النقدية التي ينبغي أن تُستخدم على نحو أفضل. وإذا اقتضى الأمر، ينبغي تزويد «الصندوق» برؤوس أموال إضافية.

بالإضافة إلى تسهيلات الطوارئ CCL ينبغي اتخاذ خطوات

أخرى لتعزيز الحوافز من أجل اتخاذ سياسات سليمة وتقليص الخلل ما بين المركز والمحيط. ويمكن أن تؤخذ بدائل عدة بعين الاعتبار:

(1) يمكن «صندوق النقد الدولي» أن يُصنف الدول. الدرجة الأعلى سوف تتيح بصورة آلية للبلد المعني تلك «التسهيلات» بدون تكلفة تقريباً، ويتم التأكيد لحاملي السندات أنه في حال توفر برنامج «للصندوق» فإن مطالبهم ستكون موضع التقدير الكامل. وهذا ما سيوفر تعزيزاً قوياً لصلاحية تلك الدولة للحصول على القروض. وعلى النقيض من ذلك، أن الدول ذات الدرجات الدنيا سيوضح لها الصندوق مسبقاً أنها لن تشارك في أي برنامج بدون مشاركة قوية مع القطاع الخاص. أمّا الدول ذات الدرجات المتوسطة فقد يُحمّلها «الصندوق» درجات مختلفة من المشاركة في العبء.

(2) اتفاقية بازل التي تضع معايير لرأس المال متفق عليها دولياً للمصارف التجارية يمكن أن تترجم تصنيفات «الصندوق» إلى تنويعات من متطلبات رأس المال لديون المصارف التجارية.

(3) «الاحتياطي الفدرالي» (U.S. Federal Reserve) و«البنك المركزي الأوروبي» ECB و«بنك إنكلترة»، و«بنك اليابان» يمكن أن تقبل في نوافذ الحسم لديها إصدارات خزينة لبلدان مختارة. هذا الامتياز يمكن أن يقتصر على بلدان معينة أو على أوضاع

خطيرة بشكل خاص. فعلى سبيل المثال بعد أن تخلفت الأرجنتين عن سداد الديون، يمكن أن يشمل هذا الامتياز بعض بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى التي انتهجت سياسات سليمة. وهذا ما يحول دون انتشار عدوى عدم السداد إلى بلدان مثل البرازيل، أو تشيلي، أو المكسيك.

(4) والتوسع في هذا الشأن ـ ربما التوسع كثيراً ـ تستطيع المصارف، المركزية ذاتها أن تقبل في نوافذ الحسم الخاصة بها سندات ذات مدى أطول لبعض الدول المختارة، وأن تفرض عليها حسومات معقولة يمكن أن تختلف من حين إلى آخر. وهذا من شأنه أن يساعد البلدان الهامشية على إطالة فترة ديونها. والأهم من ذلك أنها ستجعلها قادرة على متابعة سياساتها المناهضة للدورية، شريطة أن تقوم المصارف المركزية بتحديد الحسومات في مستويات ملائمة.

(5) يمكن أن يوافق «الاحتياطي الفدرالي» و«البنك المركزي الأوروبي» و«بنك إنكلترة» و«بنك اليابان» اختيارياً على إدارة عمليات سوق مفتوح مستخدمةً شرائح آمنة من الأوراق الحكومية التي تُصدرها الدول الهامشية التي يمنحها «للصندوق» أعلى التصنيفات.

هذه الترتيبات من شأنها أن تساعد على تخفيف عدم التناسق في كلتا الحالتين في الوقت نفسه. وسيكون «الصندوق» في وضع أفضل من أجل الحيلولة دون تطور الأزمات لأنه سيكون

أحد متطلبات التصنيف العالي وجود سقف للالتزامات قصيرة الأجل المترتبة على بلد من البلدان. والبلد المعني سيلتزم بجمع ونشر معلومات مناسبة عن ديونه الخارجية. وهذا ما سيسمح «للصندوق» بمراقبة ديون الدول المختلفة بصورة أفضل، ويمكن له أن يخفض التصنيف لدرجة أدنى إذا ما تدهورت الأوضاع الماكرواقتصادية(*) لتلك البلد. وفي الوقت نفسه سيتوفر توازن أفضل في التعامل ما بين المقرضين والمقترضين. ولسوف تتمتع الدول التي تنتهج سياسات سليمة بتعزيزات ائتمانية، في حين أن المقرضين للدول ذات التصنيف المتدني سوف يتعرضون لمخاطر أكبر.

من الجدير ذكره أن واحداً فقط من هذه الاقتراحات، وتحديداً تنوع متطلبات رأس المال من المصارف التجارية، كان موضع اعتبار جدي. وحتى المناقشة حوله أخذت منحى مختلفاً إلى حد ما. فقد قبلت «لجنة بيزل للإشراف على المصارف» فكرة تصنيف البلدان، ولكنها ستترك المؤسسات المالية

(*) في سنة 1997 لم يكن لدى مصرف كوريا المركزي سجلات لقروض تقل مدتها عن 12 شهراً. معظم القروض المُعلَّقة الواقعة ضمن هذه الفئة زادت من حدة الأزمة. وثمة معيار جديد لكشف المعلومات لدى «الصندوق» تتضمن تقاريراً عامة مفصلة ومختلفة عن الديون طويلة وقصيرة الأجل. وتراجع الفقرة الرابعة من هذا التقرير السنوي، الذي تشارك فيها كوريا كشأن عدد متزايد من الدول، كيف تقترب دولة ما من تحقيق هذا المعيار وما هي الفجوات. ولكن المعطيات الجيدة حول ديون القطاع الخاص ما يزال من الصعب الاعتماد عليها حتى بالنسبة للدول الصناعية.

المتخصصة تعتمد إلى حد كبير على تقديراتها الخاصة للمخاطر كي تقرر مقدار رأس المال الذي يُخصّص لقروضها المجدية. وتستطيع المؤسسات المالية الأقل تخصصاً أن تعتمد على وكالات تصنيف الاعتمادات التجارية(*).

جوبه اقتراح إفساح المجال لصندوق النقد الدولي (ص.ن.د.) كي يصنف أعضاءه بمعارضة شديدة. وجادل بعضهم أن «الصندوق» لن يجرؤ على تخفيض درجة بلد ما لأنه بذلك قد يُحدث الأزمة التي يفترض أن يحول دونها. ولكن الصندوق يهتم أساساً بالمحافظة على النظام، وإحداث أزمة عاجلاً وليس آجلاً قد يقلل من صرامة الأزمة عند وقوعها. وبدلاً من ذلك ينبغي، كما جادل بعضهم، أن يُمنع «الصندوق» من تخفيض درجة بلد ما عن طريق الضغوط السياسية. ولكن «الصندوق» سيكون قادراً بقوة على رفض مثل هذه الضغوط، لأنه إذا أساء التقدير فلسوف يضطر إلى تعريض موارده الخاصة للخطر.

ثمة اعتراض آخر مفاده أن تقسيم الدول إلى دول ذات تصنيف عال أو تصنيف منخفض سوف يخلق الكثير من عدم التماسك والترابط. ولكن السلطات النقدية تملك تحت تصرفها الكثير من الوسائل للتخفيف من عدم التماسك هذا. فهي تستطيع

(*) لجنة بيزل للإشراف المصرفي هي هيئة استشارية تتألف من مصارف مركزية ومشرفين مصرفيين من مجموعة تضم 10 دول في أوروبا، وكندا، واليابان، والولايات المتحدة.

أن تنوع مقادير سندات الخزينة التي ترغب في حسمها، أو أن تنوع نسبة الحسم. و«اتفاقية بيزل» بوسعها أن تفرض متطلبات مختلفة تتعلق برأس المال على القروض المصرفية وفقاً لتصنيفات «صندوق النقد الدولي».

ولكن المعارضة الرئيسة جاءت من جانب أصوليي السوق المشغولين بمسألة «الخطر الأخلاقي». هل يوجد ثمة نظام الضمانات «الصندوق» يشجع الإقراض غير السليم؟ الجواب: لا. إذا سبّب الإقراض غير السليم أزمة سيكون على «الصندوق» أن يتقبل العواقب ويقدم المساعدة. وسيتعرض «الصندوق» لأخطار حقيقية بدلاً ممارسة «الخطر الأخلاقي». وهذا مثال آخر على الإفراط في استخدام فكرة «الخطر الأخلاقي»(*).

على أن الاعتراض الأقوى أن «الصندوق» يفتقر إلى منهاج للتمييز ما بين السياسات الاقتصادية السليمة وغير السليمة. وأنا أوافق على صحة هذا الاعتراض، وخاصة في ضوء التطورات الأخيرة. فبعد أدائه السيِّئ في أزمة 1997 ـ 1999، والهجوم عليه من كل جانب الآن يبدو «الصندوق» كمن ضلَّ طريقه. لست في وضع يؤهلني لوضع المنهاج الذي ينبغي على «الصندوق» أن يتَّبعه في تصنيف الدول المختلفة، ولكنني لا أشك أن «الصندوق» نفسه سيكون قادراً على القيام بذلك إذا ما أُعطي

(*) يقصد «بالخطر الأخلاقي» الآثار السلبية الناتجة عن التدخل في عملية السوق الصرفة لإنقاذ دولٍ تعجز عن سداد ديونها، بدلاً من ترك آلية السوق لتعمل دون تدخل.

المسؤولية في هذا الشأن. فبعد كل هذا، فإن المصارف المركزية الوطنية كانت تفتقر أيضاً إلى المنهاج الملائم عندما أُنيط بها لأول مرة الحيلولة دون الأزمات المالية والمحافظة على اقتصادياتها وفق مكيال سليم، ولكنها أوجدته وأصبحت ناجحة تماماً في عملها؛ ويمكن أن يحدث الشيء نفسه بالنسبة «للصندوق». والحق أن «الصندوق» كان قد اتخذ خطوة مهمة نحو تقييمات أكثر موضوعية ونشاطاً عن طريق طرح مجموعة قواعد ومعايير للمقومات الرئيسة لأداء السياسة والاستقرار المالي، بالتعاون الوثيق مع مؤسسات مثل «بنك التسويات الدولي» و«لجنة بيزل للإشراف على المصارف».

قبل أن تنفذ الخطوات التي يجري الدفاع عنها هنا لا بد من حل بعض المسائل القانونية المهمة. ففي الوقت الحاضر لا توجد إجراءات إفلاس بسبب دين للدول صاحبة السيادة؛ ونتيجة لذلك لا يملك «الصندوق» الصلاحية لفرض أي عبء على القطاع الخاص للمشاركة في سداد مثل هذا الدين الحكومي. وخطة إعادة تنظيم (جدولة) الدين المعتمدة من قبل «الصندوق» قد لا تكون مقبولة لدى المحاكم، وخاصة المحاكم الأمريكية على الأقل، والتي تحكم في كثير من الأحيان قضايا الديون الدولية، إلاّ إذا كانت معتمدة أيضاً من أصحاب السندات (المدينين). ولكن آلية الحصول على الموافقة غير متوفرة. ثمة نحو ربع السندات الدولية فقط التي يصدرها المقترضون في

الأسواق الناشئة تتضمن فترات تحد من قدرة المساهمين المختلفين على معارضة الجدولة. ومثل هذه الفقرات غير مسموح بها بموجب القانون الأمريكي.

إن إصدار حماية من الدائنين ذات طابع قضائي قد يتطلب تعديل مواد اتفاقية «الصندوق» لإعطائه حق تجميد عمليات التحصيل(*). وقد عارضت لجنة الاستثمار مثل هذا التعديل حتى الآن. ولكن حملة السندات والمصارف الاستثمارية لن يكون لديها سبب للاحتجاج إذا ترافقت قواعد تجميد التحصيل الجديدة مع حوافز التشجيع على الإقراض التي أشرنا إليها.

يولي «صندوق النقد الدولي» الآن بدعم وتشجيع من وزارة الخزانة الأمريكية اهتماماً كبيراً لإيجاد آلية دولية للإفلاس(**). ولكن ليس ثمة اهتمام بوسائل تشجيع الإقراض المقترحة في هذا الكتاب. وهذا أمر مؤسف لأن كلا الإجرائين سيكون من الأسهل تنفيذهما مترافقين معاً بدلاً من إجراء الإفلاس بدون عوامل ملطفة.

(*) تمنح المادة 8 ـ 2 ب «الصندوق» صلاحية المعاقبة على تقييد رأس المال والتبادل الذي يمكن أن يحظر أو يحد من توفر العملة الصعبة لبعض أنواع المدفوعات عبر البحار، ولكن ثمة تساؤلات حول التشريعات القانونية للصندوق في مواجهة القوانين التعاقدية الوطنية. فقد أعطت المحاكم في بلدان مختلفة تفسيرات متعددة. للحصول على ملخص لهذه القضايا، انظر «حل الأزمات المالية ومنعها: دور القطاع الخاص» نشرة «ص.ن.د.» 26 آذار / مارس، 2001.

(**) آن كرويغير، النائب الأول للمدير الإداري لصندوق النقد الدولي، تخاطب الأعضاء السنويين في «نادي الاقتصاديين الوطني»، معهد المؤسسة التجارية الأمريكية، واشنطن دي. سي. 26 تشرين الثاني/ نوفمبر، 2001.

القضية ملحة. فالأرجنتين امتنعت عن سداد الديون. والكتابات مرسومة على الجدران منذ وقت طويل، والأسواق المالية تستطيع أن تقرأ الرسالة بوضوح، كما لو أنها هي التي كتبتها. وكان السؤال الوحيد هو ما إذا كان إعادة جدولة الديون سيحدث بشكل منظم أو فوضوي. الإجابة تعتمد إلى حد كبير، وليس على وجه الإطلاق، على ما إذا كان «صندوق النقد الدولي» يستطيع أن يقدم المساعدة من أجل تخفيض منتظم لعبء البلدان في مواجهة اعتراضات حملة السندات الرافضين. هناك بالطبع شروط أخرى ينبغي على الأرجنتين أن تلبيها كي تتهيأ للمساعدة الدولية، ولكن غياب الوضوح في هذه المسألة حال دون قيام حوار مفيد.

من نافلة القول أن نقول إن تخلف الأرجنتين عن سداد الديون قد تحول إلى فوضى عارمة. فالمضامين الكاملة لما حدث لم تُستوعب جيداً بعد. فوزير الاقتصاد الأرجنتيني السابق، دومينجو كافالو، قد ضحّى بكل شيء عملياً للمحافظة على مجلس النقد وتلبية المطالب الدولية. وسلامة نظام التقاعد المحلي والأنظمة المصرفية قد أُفسدت ولم يكن هنالك ملجأ آمن للمدخرات الوطنية. وعندما جاء الانهيار كان عنيفاً نظراً لثورة الشعب وسقوط الحكومة. ولم يكن ثمة تراجع، وتوقف النظام المالي كليةً عن العمل. وكانت العواقب مدمرة بالنسبة للأرجنتين، وسيكون هناك أيضاً أصداء سلبية بالنسبة للنظام

المالي الدولي، رغم أن هذه لم تتبين بعد في الأسواق المالية. وكان أول رد فعل للأسواق هو شعور بالارتياح لعدم انتقال العدوى كلياً. كان التخلف عن سداد الديون متوقعاً جداً إلى درجة أنه أسقط من الحساب تماماً. وقد تضررت الاستثمارات الأجنبية المباشرة ـ المصارف والمرافق وشركات النفط ـ ضرراً بالغاً. والانتهاكات الشديدة للعقود سوف تعرِّض الاستثمارات الأجنبية المباشرة للخطر. والتي كانت تعتبر حتى تاريخه العنصر الأكثر استقراراً وموثوقية في تدفق رؤوس الأموال على الأسواق الناشئة. العدوى ستكون بطيئة لأن الاستثمارات المباشرة تتحرك ببطء أكبر بكثير من الودائع المالية الأخرى، ولكنها من المتوقع أن تنتشر. فالمصارف والمرافق الإسبانية التي تضررت في الأرجنتين يحتمل أن تتقلص في الأسواق الناشئة الأخرى، وخاصة إذا ما عاقبها سوق الأوراق المالية على تعرضها للانكشاف عبر البحار، والمستثمرون المباشرون الآخرون، وخاصة في القطاع المالي، لا بد أن يتأثروا بدورهم. أما مدى التقلص العام فسوف يعتمد إلى حدٍّ كبير على ردود الفعل السياسية.

الغليان في الأرجنتين يمكن أن يصل بالأمور إلى الذروة. فالخلل القائم في الترتيبات الجارية، وخاصة النقص المتزايد في رأس المال، وما يعقبه من تزايد المخاطر على الدول المحيطية

سيصبح بالغ الحدة. ومسألة كيف يمكن أن تحل مشكلة التخلف عن سداد الديون بطريقة منظمة لا بد أن تجد تسوية. والنتيجة المحتملة نوع من إعلان الإفلاس الدولي. وهذا ما سوف يفسد النظام الذي يحافظ على استمرار الإقراض الدولي، لأن الدول المستقلة، خلافاً للمقترضين الخصوصيين، لا توفر أي ضمانات ملموسة؛ الأمن الوحيد الذي يملكه الدائن هو الألم الذي سيعاني منه المقترض إذا توقف عن سداد الديون. لهذا اعترض الدائنون بشدة على أية إجراءات تقلص الألم الذي تشعر به الدول التي لا تدفع ديونها. سواء كان ذلك بالعمل الجماعي في سندات الحكومة أو بإجراءات صندوق النقد الدولي. كما أن الإقراض من أجل الديون المستحقة التي تأخر سدادها مبدأ طرح منذ أزمة الأسواق الناشئة وهو يسمح «لصندوق النقد الدولي» أن يقرض الدول المتأخرة عن سداد ديونها إلى الدول المساهمة. كلتا هاتين المبادرتين هما جزء من التوجه الجديد بشأن «الخطر الاخلاقي»، والتي تصر على طلب الضمانة من القطاع الخاص بدلاً من كفالته. والأرجنتين سوف تتنازل بهذه الطريقة عن ظاهرة الخطر الأخلاقي، ولكنها ستتعرض أيضاً للدمار الذي يمكن أن يلحقه بها التخلف الفوضوي عن سداد الديون.

وسواء طرح إجراء للإفلاس الدولي أم لا، فإن نقص وفرة رؤوس الأموال في الأسواق الناشئة سيكون من المستحيل تجاهله، وتشجيع الاعتمادات الذي اقترحته سيصبح موضع

اعتبار. وبذا قد تتحول أزمة الأرجنتين إلى العامل الحافز الذي سيأتي ببناء مالي جديد وهو البناء الذي أدافع عنه هنا. إنه سيختلف عن الوضع الراهن للأمور من خلال تقديمه مزيداً من الحوافز الإيجابية للدول المحيطية التي تنتهج سياسات سليمة.

وكما ذكرت من قبل، فإن تحديد ما يُكوِّن السياسة السليمة يمثل التحدي الأقسى. وأزمة الأرجنتين توفر لنا مثالاً ممتازاً. فالأرجنتين، بصورة عامة، انتهجت سياسات ماكرو اقتصادية تتوافق مع الموقف التقليدي «لصندوق النقد الدولي». وقد نشأت متاعبها عن نظام مجلس النقد الدولي الذي صادق عليه «الصندوق» عند نشأته والذي أدّى بالتالي إلى سوء تخطيط نقدي. ولكن الحكومة الأرجنتينية وجانباً كبيراً من الرأي العام الأرجنتيني كانا منجذبين بشدة إلى ترتيبات مجلس النقد: لقد صمَّموا على عدم العودة إلى تعويم أسعار الصرف الذي دفع بالأرجنتين إلى عقود من تآكل قيمة عملتها. والأكثر من ذلك أن الاستقرار النقدي هو الإنجاز الوحيد الذي تحقق طوال سنوات من الركود المؤلم. وهذا ما وضع «الصندوق» والخزانة الأمريكية في ورطة: هل يصادقان على سياسة كانا يعتقدان أنها غير سليمة أم يسمحان للأرجنتين أن تسير في طريق التخلف عن سداد الديون؟. في البداية اختارا البديل الأول، ولكنهما في النهاية تحولا إلى الخيار الثاني. وكانت النتيجة مأساة ذات طابع إغريقي.

هذا يُبيِّن أنه لا توجد حلول كاملة لمشكلات النظام المالي الدولي. فمهما كانت الحلول التي نبتكرها لا بد أن تنشأ مشكلات جديدة. وأخشى أن تكون المقترحات التي طرحتها هنا أن تثبت بدورها أنها غير ملائمة عند التطبيق. والحق أنها تبدو ضئيلة عندما تقارن بجسامة المشكلات التي يفترض أن تحلها.

أنا لا أجد أي مبرر لاقتراح مزيد من الحلول الجذرية عندما تكون السلطات المعنية غير مستعدة لأن تأخذ بعين الاعتبار حتى الاقتراحات المعتدلة المبينة هنا. عليها أن تتحقق أولاً أن الأسواق المالية لا تميل نحو التوازن؛ فالأسواق المالية تحتاج إلى يد منظورة تقودها وتبقيها على السكة بحيث لا تخرج عنها. واليد المنظورة اليوم هي الولايات المتحدة مدعومة بإجماع واشنطن. وهذا قد خلق ميداناً غير عادل أبداً للمنافسة. ولكن طلب ميدان عادل للتنافس أمر طوباوي، إذ لم يتحقق أبداً مثل هذا الأمر. ولكن ليس من المغالاة أن نطلب أن يكون ميدان التنافس أقل إجحافاً؛ فهذا من شأنه أن يخدم مصالح جميع الأطراف.

ما إن يصبح هذا التوجه هو المنحى الرسمي لحكومات الدول الكبرى السبع G 7، فإن الإصلاحات البسيطة التي اقترحتها هنا يمكن أن تسير بعيداً في جعل النظام المالي الدولي أكثر استقراراً وعدالة. فكما اقترحت، على سبيل المثال، فإن

قبول الأوراق المالية للدول المحيطية، ذات السياسات السليمة، في نوافذ الحسم لدى المصارف المركزية الكبرى يمكن أن تقلص إلى حد كبير من تكاليف اقتراضها. ولن يكون هذا نهاية الطريق. علينا أن نستمر في تحسين الترتيبات المؤسساتية بصورة غير محددة لأن الكمال ليس في متناول يدنا.

خاتمة

نحو مجتمع عالمي مفتوح

كان الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر تجربة مريعة. فقد هزتنا جميعاً فكرة أن يرغب الإرهابيون في قتل عدد كبير من المدنيين الأبرياء وقتل أنفسهم في تلك العملية. كان الهجوم متهوراً إلى درجة لا تصدق، وفاقت نتائجه توقعات حتى من قاموا بالعملية أنفسهم. ونقلت التلفزة الحدث إلى بيوت الناس الذين أُصيبوا بالرعب. وتبخر الوهم أن الولايات المتحدة لا تتعرض للخطر.

حادث رضيّ مروع كهذا يؤثر في الناس على مستويين: المستوى الغريزي والمستوى العقلاني. وإذا كانت الصدمة على درجة كافية من القوة فإن المستويين قد لا يترابطان مؤقتاً. ومع مضي الوقت يسترجع العقل القيادة، ولكن تبقى الذكريات. ما زلنا نناضل كي نتفهم الحدث. لقد اهتزت فكرتنا عن العالم، ونحن معنيون بقوة بإعادة ترتيبه.

أُرغم الشعب الأمريكي على التأكد أن الآخرين قد يعتبرونه

مختلفاً جداً عن الطريقة التي ينظر فيها إلى نفسه. وأصبح يعي أن ما يحدث في الخارج يمكن أن يؤثر فيه مباشرة. وهذا ما يخلق ظرفاً غير عادي لإعادة تقييم دور الولايات المتحدة الذي تضطلع به في العالم. في الفصول السابقة عالجت موضوع مؤسساتنا التجارية والمالية العالمية IFTI، ولسوف أركّز هنا على دور الولايات المتحدة مباشرة.

كما بيَّن التحليل في هذا الكتاب، تحتل الولايات المتحدة مركزاً مهيمناً في الاقتصاد العالمي. وحتى الآن فإن أكثر بلد معني بالسياسة الاقتصادية هو الولايات المتحدة. وهي وإن كانت لا تستطيع أن تفعل كل شيء تريده، ولكن لا يمكن أن يحدث شيء عملياً دون موافقتها.

أوضح الرد الأمريكي على أحداث 11 أيلول / سبتمبر أن الولايات المتحدة هي أيضاً القوة العسكرية المهيمنة في العالم، وأن تفوقها العسكري أعظم من أي وقت مضى. إنها تستطيع أن تفعل في بضعة أسابيع ما لم يستطع أن يفعله الاتحاد السوفييتي في سنوات: فرض إرادتها على أفغانستان. وهي تستطيع أن تفعل ذلك من موقع يبعد منتصف الطريق حول العالم. والقنابل أصبحت أكثر دقة بكثير عما كانت عليه في حرب عاصفة الصحراء. والولايات المتحدة بقوتها العسكرية والاقتصادية مجتمعتين هي المهيمن المطلق في العالم اليوم.

الهيمنة تحمل في طياتها مسؤولية ضخمة. وعلى الدول الأخرى أن تستجيب لسياسة الولايات المتحدة، وهذه في وضع يمكنها من اختيار السياسة التي ينبغي على الآخرين الاستجابة لها. سيطرتنا على مصيرنا محدودة بالطبع. فنحن نعمل على أساس فهم غير كامل وأفعالنا تعطي عواقب غير مقصودة. والنتائج نادراً ما توافقت مع التوقعات. ولكننا مع هذا القصور ما يزال لدينا درجة أعلى من حرية التصرف في تقرير الشكل الذي ينبغي أن يتخذه العالم أكثر من أي جهة أخرى. ومن حسن الحظ أن الشعب بدأ يفكِّر في السياسة الخارجية؛ وبالنتيجة فإن الولايات المتحدة ستكون قادرة على مواجهة مسؤولياتها كما كانت تفعل غالباً في الماضي، وأنا أفكِّر هنا «بمشروع مارشال» على سبيل المثال.

لم يكن موقف الولايات المتحدة مختلفاً كثيراً قبل 11 أيلول/ سبتمبر عنه بعد هذا التاريخ ـ رغم أن الحملة على أفغانستان كانت استعراضاً مؤثراً لقوتنا العسكرية. ولكن الأمريكيين كانوا يعون فقط على نحو غامض موقعهم المسيطر. ظنوا أنهم يتنافسون في حلبة وذهبت جميع جهودهم نحو المنافسة. قبل عقد واحد فقط كان هناك الكثير من الأصوات تحذر الولايات المتحدة من أن تخسر أمام اليابان. وكان من دواعي الراحة الكبرى والفخر أن الولايات المتحدة ربحت في ذلك المضمار.

المبدأ الأساس للعولمة هو المنافسة. وطالما أن العولمة مستمرة فالتنافس يحتدم. لم يكن ثمة وقت للتفكير ما وراء الوضع الاقتصادي. ولم يكن من الحكمة مساءلة من كان يعمل لمصلحتنا على نحو واضح. بيد أن الهجوم الإرهابي في 11 أيلول / سبتمبر غيَّر كل ذلك. الناس يشعرون بالحاجة إلى فهم كيف كان من الممكن أن يحدث ذلك؛ وعندما سيشرعون بالتفكير في العالم الذي يعيشون فيه، لا بد أن يعوا المركز المهيمن الذي تحتله الولايات المتحدة.

عندما نعرف مركزنا المهيمن وحرية التصرف والاختبار التي يمنحنا إياها لصياغة العالم الذي نعيش فيه، فإن السؤال الذي يطرح نفسه: كيف يسعنا أن نستخدم حرية التصرف هذه؟

سأحاول أن أرسم رؤيتين للدور الأمريكي في العالم. إنهما ليسا بديلين حقاً؛ فالواقع ما هو إلاَّ نوع من التسوية بينهما. ومن خلال طرحهما كبديلين فإنني آمل أن نركز بشكل أقوى على الخيارات التي تواجهنا.

الرؤيتان ليستا جديدتين حقاً. فقد مارستا تأثيراً على السياسة الأمريكية طوال تاريخها، سأدعوهما **الواقعية الجيوسياسية ومثالية المجتمع المفتوح**. ويشير هنري كيسنجر إلى أن الولايات المتحدة كانت منفردة تقريباً بين الأمم في السماح بمسحة قوية من المثالية بالنفاذ إلى سياستها الخارجية. كان لهذا صلة

بنشأتها: فالولايات المتحدة قد تأسست مع «إعلان الاستقلال» الذي يعتبر تعبيراً بليغاً عن المبادئ الشاملة لما أدعوه المجتمع المفتوح[*].

تقوم الواقعية الجيوسياسية على مصالح الدولة؛ ومثالية المجتمع المفتوح تؤكد مصالح البشرية. منذ «عصر التنوير»، كان هناك دوماً توتراً ما بين المبادئ الكونية وسيادة الدولة. ومع ازدياد قوة الولايات المتحدة أصبح التوتر أكثر قوة ووضوحاً. ومن الممكن أن نعتبر ثيودور روزفلت النصير الفعال للهيمنة الأمريكية في حين يمثل ودرو ويلسون التوجه المثالي في القضايا الدولية. ولكنه لا يصل إلى مستوى النموذج لمثالية المجتمع المفتوح بسبب سجله الكئيب عن حقوق الإنسان في بلاده. جيمي كارتر هو النموذج أو المثال الأوضح. وعندما تصطدم الواقعية الجيوسياسية ومثالية المجتمع المفتوح فإن الفوز يحالف الأولى عادة.

يمكن أن تُفسر الحرب الباردة على أنها نزاع بين قوتين عظميين أو نزاع بين فكرتين حول كيفية تنظيم المجتمع: مجتمع

(*) لم يكن تعبير «المجتمع المفتوح» معروفاً عند «إعلان الاستقلال». استخدم العبارة لأول مرة هنري بيرغسون سنة 1932 في «مصدران للدين والأخلاق». أحد المصدرين قبلي ويؤيد المجتمع المغلق؛ والثاني كوني يفتح المجال أمام نمو مجتمع مفتوح.

مفتوح ومجتمع مغلق. والواقع أنها كانت الاثنين معاً. فالحرب الباردة كانت واحدة من تلك الفترات في التاريخ الأمريكي عندما امتزجت الرؤيتان معاً بدرجة أو بأخرى من التناسق. (وقد كانت الحرب العالمية الثانية فترة أخرى بعد أن دخلتها الولايات المتحدة). كان هناك بالطبع خلافات حادة أثناء الحرب الباردة حول أي فكرة ينبغي أن تأخذ الأسبقية؛ وفي فترة حرب فيتنام اصطدمتا على نحو بالغ الوضوح. ولكن إذا أخذ أحدنا النصف الثاني القريب من الحرب الباردة ككل، يجد أن الولايات المتحدة قد مزجت بنجاح بين الدورين: أن تكون إحدى القوتين العظميين، وزعيمة العالم الحر. وقد خضعت الدول الديمقراطية الأخرى عن طواعية لقيادة الولايات المتحدة في مواجهة الخطر المشترك. والأهم من ذلك كله أن الولايات المتحدة خرجت منتصرة.

بعد انهيار الشيوعية وتفكك الأمبراطورية السوفييتية أولاً ثم الاتحاد السوفييتي نفسه، طرح الخيار نفسه بين الرؤيتين بصورة أقوى. ومن دواعي الغرابة حقاً أن الرأي العام الأمريكي كان بالكاد يعي ذلك. فتحت تأثير أصولية السوق فإن فكرة نجدة الدول الشيوعية السابقة بالطريقة التي أنجدت بها الولايات المتحدة أوروبا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية من خلال «مشروع مارشال» لم تكن موضع بحث. (شعرت أنني وحيد

تماماً عندما ألقيت جميع مواردي لمساعدة البلدان الشيوعية السابقة من أجل تحقيق التحول إلى مجتمعات مفتوحة). وبالنتيجة ضاعت فرصة تاريخية، ولكن الرأي العام الأمريكي ظل غير واعٍ بهذا حتى اليوم. إن الولايات المتحدة تختار طريق الواقعية الجيوسياسية بدون تفكير تقريباً.

بعد 11 أيلول/سبتمبر أصبح الجمهور الأمريكي أكثر وعياً من ذي قبل أن ما حدث في بقية العالم يمكن أن يؤثر فيه بصورة مباشرة، وأن ثمة خيارات مهمة في السياسة الخارجية ينبغي اتخاذها. هذا الوعي قد لا يستمر طويلاً، وأنا مصمم على عدم إضاعة الفرصة.

من الواضح للعيان أن الطريق الذي اختارته الولايات المتحدة كان ناجحاً للغاية. فنحن نتمتع بمركز مهيمن من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية. والميل الطبيعي، خط المقاومة الأدنى، يقودنا إلى استمرارية أصولية السوق والواقعية الجيوسياسية. وقد نجح ذلك: فقد أسَّسنا قيادة غير متنازع عليها وينبغي أن نفعل كل ما يلزم للمحافظة عليها. نحن في القمة وينبغي أن نبقى فيها. والمنافسة هي المبدأ المرشد في كل من المسائل الاقتصادية والعسكرية، والهدف المرجو أمامنا.

أفضل وسيلة لتحقيق هذا الهدف في الميدان الاقتصادي إزالة العقبات من طريق تحقيق الأرباح. فنحن نستطيع، من

خلال امتلاكنا لسوق واسعة ونظام قانوني سليم يحمي الملكيات، أن نجذب رأس المال والمقاولات عن طريق توفير بيئة آمنة للأعمال التجارية. والسوق الأوروبية توفر بدورها سوقاً أوسع ونظاماً قانونياً سليماً مكافئاً، ولكن البيئة ما تزال بعيدة عن أن تكون ملاذاً للأعمال التجارية. وأسواق العمل قاسية، بوجود قيود أكبر على الاستخدام وطرد العمال، فضلاً عن وجود كافة أشكال الأنظمة الأخرى. رأس المال ينجذب في الواقع إلى الولايات المتحدة أكثر من أوروبا ومن كافة أرجاء العالم. ولدى الولايات المتحدة عجز في الحساب الجاري يزيد على 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي GDP، ومع هذا فالدولار ينتقل من مركز قوي إلى مركز أقوى.

ولما كانت الولايات المتحدة تمتلك العملة التجارية الرئيسة وهي التي ترسم سياستها الاقتصادية، فإن من مصلحتها تماماً أن يكون لديها أسواق مفتوحة، وخاصة الأسواق المالية. وهذه في الواقع هي السياسة التي انتهجتها الولايات المتحدة، والتي كانت أحياناً ذات تأثيرات وخيمة على دول لا تعمل أنظمتها المالية بكفاءة في بيئة تنافسية. لقد تبنت اليابان، على سبيل المثال، نظاماً صناعياً فعالاً للغاية، ولكن نظامها المالي غير مجهز لطاعة مؤشرات السوق، بل لتعليمات وزارة المالية. وعندما انفتحت الأسواق المالية بدد النظام المالي الثروة التي ولّدها النظام

الصناعي. اليابان غارقة في وحل أزمة مالية تبدو غير قادرة على تحرير نفسها منها.

وجود أسواق مفتوحة قد يكون ضاراً أحياناً لصناعات معينة، ولكن الولايات المتحدة قوية كفاية بحيث تستطيع أن تفرض قيوداً تجارية عندما يصبح الألم - والضغط السياسي - شديداً جداً. وهذا ما تم تيسيره بالنفوذ غير المتوازن ما بين الدول المتطورة والدول النامية ضمن بنية «منظمة التجارة العالمية». ويمكننا أن نلاحظ أن العولمة كان لها مفعول السحر بالنسبة للولايات المتحدة، وقد ناضل من أجلها كلا الحزبين السياسيين على الرغم من أن سياستهما قد تختلف في بعض التفاصيل.

كذلك استمرت الولايات المتحدة في المحافظة على مظهر عسكري قوي منذ نهاية الحرب الباردة. لقد خُفض حجم القوات المسلحة ولكن لم يكن ثمة تراخٍ في الابتكار العسكري. فقد أصبحت الفجوة ما بين القدرات العسكرية للولايات المتحدة وبقية العالم أوسع من أي وقت مضى. وهذا ما انعكس في الميزانيات: فالولايات المتحدة تنفق 37٪ من مجموع الإنفاق العسكري العالمي(*).

(*) هذه المعلومات مستقاة من «معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام».

ثمة فارق كبير تجاه القضايا العسكرية ما بين إدارتي بوش وكلينتون. فالرئيس بوش مصمم على استغلال التفوق التكنولوجي الذي تتمتع به الولايات المتحدة الآن للانطلاق قدماً دون أن تدع الاتفاقيات الدولية تقف في طريقها. لقد خسر حلف «ناتو» الكثير من فائدته منذ نهاية الحرب الباردة؛ فقد أصبح واحدة من تلك المؤسسات متعددة الأطراف التي توليها الولايات المتحدة اعتباراً ثانوياً. وعلى العكس من ذلك يحظى «الدفاع الصاروخي القومي» NMD بإعادة بناء السيطرة وحيدة الجانب التي كانت تتمتع بها الولايات المتحدة أثناء الحرب الباردة بدون وجود منافس هذه المرة قادر على إلحاق دمار شامل. لقد جاءت إدارة بوش إلى السلطة بتصميم على متابعة «الدفاع الصاروخي القومي» في وجه كل معارضة، ولم تَحد عن هذا المنهج بسبب أحداث 11 أيلول/ سبتمبر. أما إدارة كلينتون فقد كانت أكثر تردداً في هذه المسألة؛ وأخَّرت اتخاذ قرار إلى ما بعد الانتخابات.

ينبغي أن نقر أن سياسة إدارة بوش أكثر انسجاماً من ناحية الوضع الداخلي من سياسة إدارة كلينتون. إنها أحادية الجانب ونزاعة نحو الهيمنة بشكل سافر، في حين كانت إدارة كلينتون تمزج ما بين التشدد في المنافسة الاقتصادية والعلاقة اللينة بحفظ السلام في الشؤون الدولية. موقف دفاعي قوي يتضافر بشكل

جيد مع اعتماد على نظام السوق في الميدان الاقتصادي لضمان هيمنة أمريكية شاملة.

من الناحية السياسية وفر الهجوم الإرهابي لإدارة بوش العدو الذي تحتاج إليه لتبرير وضع دفاعي قوي. فقبل الحادي عشر من أيلول / سبتمبر كانت الإدارة تتطلّع هنا وهناك بحثاً عن عدو يعتبر «الدفاع الصاروخي القومي» دفاعاً ضده. وكانت كوريا الشمالية تعتبر ملائمة لذلك الدور على المدى القصير على الأقل، وقد ضغطت إدارة بوش على الرئيس الكوري الجنوبي كيم واي جونغ كي يكفّ عن محاولة إخراج كوريا الشمالية من العزلة. أما على المدى الأبعد فقد اعتبرت الإدارة، الصين الخصم الاستراتيجي المحتمل، ولكن حتى روسيا لم تُستبعد من الاعتبار. لقد وفر الهجوم الإرهابي حداً فورياً. ولم يتردد الرئيس بوش في إعلان الحرب على الإرهاب، وقد اصطفّت الأمة وراءه. من الصعب أن نرى كيف يمكن «للدفاع الصاروخي القومي» أن يحمي من الهجمات الإرهابية، ولكن الرئيس بوش، بحجم الدعم الذي يتمتع به الآن، لا يجد صعوبة في التخلي عن اتفاقية الصواريخ المضادة للصواريخ البالستية A-B.M.T والمضي قدماً في «الدفاع الصاروخي القومي».

الإرهاب هو العدو المثالي، لأنه عدو غير منظور ولهذا فإنه لا يتلاشى. والحاجة إلى أعداء آخرين قد تبدّدت، والعلاقات

مع الصين وروسيا قد شهدت تحولاً ملحوظاً. إن وجود عدو يفرض تهديداً حقيقياً ومعترفاً به على نطاق واسع يمكن أن يكون فعالاً جداً في التحام الأمة. وهذا مفيد على نحو خاص عندما تكون الايديولوجيا السائدة قائمة على متابعة صريحة للمصالح الذاتية.

ولكن الوضع لا يخلو من مخاطر. في حالة الحرب يكون الرئيس محصناً إلى حد كبير من النقد. ومع هذا فإن عملية الانتقاد هي أساس المجتمع المفتوح. هذه العملية في الوقت الحاضر غائبة. والحزب الديمقراطي متردّد بعض الشيء في انتقاد الرئيس، وقد ذهب المدعي العام بعيداً في اعتبار أي معارضة للإجراءات المضادة للإرهاب تصرفاً غير وطني يساعد ويريح العدو. المجتمع المفتوح محتجز الآن في الولايات المتحدة. وقد نفقد ثانية، وبطريقة ما أقل وضوحاً، فرصة تاريخية للتحرك نحو مجتمع عالمي مفتوح.

من الصعب الانخراط في امتحان دقيق لسياسة الإدارة في حالة طوارئ حقيقية عندما تقوم الحكومة بأعمال كثيرة ينبغي القيام بها. فبدلاً من إيجاد الأخطاء سأحاول شرح الفرصة التاريخية التي نفقدها.

نحن القوة المهيمنة اقتصادياً وعسكرياً في العالم اليوم. ولدينا درجة عالية من حرية التصرف والاختيار في وضع شروط

المناقشة حول العولمة ومستقبل العالم بصورة عامة. نحن نفقد فرصة تاريخية عندما نركز جميع جهودنا في تأييد مركزنا المسيطر. على الولايات المتحدة أن تُولي اهتماماً أكبر لعمل النظام الرأسمالي العالمي ومصير البشرية ككل. وهي تحتاج إلى القيام بذلك من أجل مصلحتها ومصلحة بقاء البشرية معاً. وليس هذا بالعمل الذي تستطيع الولايات المتحدة الاضطلاع به بمفردها. فالجهد الجماعي مطلوب ولكن لا يمكن القيام به بدون قيادة الولايات المتحدة.

هيمنتنا آمنة تماماً. فعلى الصعيد العسكري سوف يحتاج الأمر إلى عقود من الزمن قبل أن تستطيع دولة أخرى أن تتحدانا. والدولة التي يحتمل أن تفعل ذلك هي الصين، التي تسعى إلى تأكيد سيادتها على تايوان. ولكن الصين تتخلف كثيراً عن روسيا في ميدان الثقافة العسكرية، وخاصة في الجو. القوتان اللتان ستكونان أكثر قدرة على تحدي تفوقنا العسكري هما «الاتحاد الأوروبي» وروسيا. ولكن الاتحاد الأوروبي ليس بالقوة العسكرية مطلقاً بعد، والدول المختلفة التي يتكوّن منها هذا الاتحاد حليفة وثيقة للولايات المتحدة في حلف «ناتو». أما روسيا فهي مهتمة بالدرجة الأولى بالتنمية الاقتصادية. إنها تسعى لإعادة اكتساب مركز قوة عظمى من أجل كرامتها من جهة، ومن أجل أن يكون هذا المركز استثماراً ناجحاً من جهة ثانية، ولكنها

لن تعيد التجربة السوڤييتية بالتضحية بالرخاء الاقتصادي والتقدم من أجل مركز قوة عظمى. لقد عاملت إدارة بوش روسيا في البداية ببرودة؛ ولكن بعد 11 أيلول / سبتمبر اتجهت العلاقة نحو دفء ملحوظ. وأساس العلاقة الجديدة أساس جيوسياسي بالكامل. فكلا الجانبين يعرف كيف يدير اللعبة، ولكن الولايات المتحدة هي التي تضع شروطها. قد لا نعي هذه اللعبة، ولكن الولايات المتحدة لديها قدرة واسعة على التحكم بنوع اللعبة التي ستلعبها روسيا في المستقبل.

أما في الميدان الاقتصادي فإن الهيمنة الأمريكية أقل أماناً إلى حدٍّ ما، ولكن التهديدات يأتي معظمها من النظام نفسه أكثر مما تأتي من موقع الولايات المتحدة داخل النظام. وحقيقة أن الركود العالمي المتزامن قد وضع النظام تحت وطأة ضغط شديد، وهو عرضة لأن يتوجه اتجاهاً خاطئاً. ولكن الاقتصاد الأمريكي أقوى كثيراً من بقية اقتصادات العالم والزعامة الأمريكية يصعب تحديها(*).

على الرغم من أنه ما من دولة تستطيع أن تتحدى التفوق الأمريكي فنحن في خطر إذا ما فشلنا في أن نكون على مستوى

(*) على سبيل المثال، في ذروة الأزمة الآسيوية المالية، اقترح ايسكويه مساكاكيبارا، الذي كان آنذاك وزيراً للمالية اليابانية إيجاد «صندوق آسيوي للنقد» ذي موارد جمة. ولكن بسبب ضغط الولايات المتحدة سرعان ما سقطت الخطة.

المسؤوليات التي يفرضها موقعنا الاقتصادي. تلك كانت الأهمية الحقيقية لأحداث 11 أيلول / سبتمبر: لقد ذكرت بحقيقة أننا في خطر. من الدارج الحديث عن تهديدات لامتناسقة. وما يجعلها غير متناسقة أنها لا تناسب بشكل متقن توازنات الواقعية الجيوسياسية.

المخاطر التي تواجهنا لا يمكن فهمها بشروط الأنظمة التي اعتمدنا عليها لتأسيس تفوقنا: نظام السوق والواقعية الجيوسياسية. كلا النظامين يرتبط بالقوة. ولكن المسؤوليات التي أتحدث عنها مسؤوليات أخلاقية. ذلك هو المقيم المفقود في السياسة الأمريكية. إنه بالطبع ليس مفقوداً تماماً، إنه مُبعد فقط إلى الخطوط الجانبية من جانب العقائد السائدة لأصولية السوق والواقعية الجيوسياسية.

لقد بتنا لا نثق بابتهالات المبادئ الأخلاقية لأن تلك المبادئ يسهل تحريفها عن معناها. ومن الصعب أن نميز بين الصحيح والخطأ، والأصعب من ذلك أن نصل إلى إجماع حول الصحيح. من السهل أن نجد المسوّغ الأخلاقي للسلوك الأخلاقي أو غير الأخلاقي. الأخلاقية تولد النفاق وتوجه نفسها إلى الإساءة. كثير من التصرفات الشائنة ارتكبت باسمها. والحادي عشر من أيلول / سبتمبر واحد من أسوأ الأمثلة.

العلامة المميزة لكل من أصولية السوق والواقعية

الجيوسياسية أنها عديمة الأخلاق، بمعنى أن الأخلاق لا تدخل في الحسبان. وهذا أحد أسباب نجاحهما. ولقد أغرانا هذا النجاح بالتفكير أننا نستطيع أن نعمل بدون اعتبارات أخلاقية. وبتنا نعبد النجاح. نحن نُعجب برجال الأعمال الذين يكوّنون ثروة، والسياسيين الذين ينجحون في الانتخابات بغض النظر عن وسيلة تحقيق ذلك.

كان هذا خطأنا. لا يوجد مجتمع يستطيع العيش بدون أخلاق. حتى أعمالنا عديمة السمة الأخلاقية تحتاج إلى تبرير أخلاقي. ويدعي أصوليو السوق أن المساعي غير المقيدة للمصالح الشخصية تخدم المصلحة العامة، وممارسة قوتنا الجيوسياسية تحتكم إلى وطنيتنا. وتبقى الحقيقة أن هذه مساعٍ غير أخلاقية. إذا كان هذا كل ما لدينا لنقدمه فإن نظرتنا إلى العالم عرضة للرفض من قبل مجتمعات أكثر تقليدية حيث ما تزال الأخلاق تقوم بدور مركزي. هذا هو الوضع في المجتمعات الإسلامية التقليدية حيث ينعدم الفصل بين الجامع والدولة. وفي النهاية فإننا نحن أنفسنا قد لا نجده مُرضياً.

عندما أتحدث عن الأخلاق أنا لا أعنيها بالمفهوم التقليدي للممارسات الدينية الملحوظة أو معايير اللياقة والاحتشام. هذه أمور خاصة في مجتمع تنفصل فيه الدولة عن الكنيسة. أنا أعني القبول بالمسؤوليات التي تتعلق بالانتماء إلى أسرة دولية. هذه

المسؤوليات ليست محدَّدة جيداً في الوقت الحاضر. فترتيباتنا الدولية قائمة على سيادة الدول، والدول توجهها مصالحها والتي لا تتفق بالضرورة مع مصالح الشعوب التي تعيش في تلك الدول، والأقل احتمالاً أن تتفق مع مصالح الإنسانية ككل. هذه المصالح الأخيرة تحتاج إلى حماية أفضل من الحماية القائمة في الوقت الحاضر.

الدرس الذي ينبغي أن نتعلمه من 11 أيلول / سبتمبر أن الأخلاق ينبغي أن تلعب دوراً أكبر في الشؤون الدولية. التهديدات اللامتوازنة التي تواجهنا تنجم عن اللاتماثل الذي حددناه في العولمة: لدينا أسواق عالمية ولكن ليس لدينا مجتمع عالمي. ونحن لا نستطيع أن نبني مجتمعاً عالمياً بدون أن نأخذ بالاهتمام الاعتبارات الأخلاقية.

بقولي هذا أنا لا أجد بالطبع عذراً للإرهاب في أي شكل أو صيغة. ما أؤكِّد عليه أن القاعدة الأخلاقية للعولمة وللهيمنة الأمريكية ناقصة. الأسواق لا أخلاقية، المتابعة غير المقيدة للمصالح الشخصية لا تخدم بالضرورة المصالح العامة، والقدرة العسكرية ليست بالضرورة هي الصواب. قد لا يحظى هذا الحديث بالشعبية، وخاصة بعد أن قُتل أُناس أبرياء باسم اعتقاد ديني مُحرَّف، ولكنه مع هذا صحيح. لقد قلته قبل 11 أيلول / سبتمبر.

تتحمل الولايات المتحدة مسؤولية خاصة أمام العالم بسبب موقعها المهيمن. ومن دون تعاونها لا يمكن تحقق ترتيبات

دولية. ومع هذا فإن الولايات المتحدة هي العقبة الرئيسة أمام التعاون الدولي اليوم. إنها تعارض بتصميم أي ترتيب دولي يمكن أن يخالف سيادتها. والقائمة طويلة تتضمن «المحكمة الجزائية الدولية»، و«معاهدة الألغام الأرضية»، و«بروتوكول كيوتو»، وكثيراً من مواثيق «منظمة العمل الدولية»، وكثيراً من المواثيق الأكثر تخصصاً مثل «قانون معاهدة البحار» و«معاهدة الاختلاف البيولوجي». والولايات المتحدة واحدة من بين الدول التسع التي لم تصادق على المعاهدة الأخيرة. والمجال الوحيد الذي ترغب الولايات المتحدة إلحاق سيادتها بالمؤسسات الدولية هو تسهيل التجارة العالمية. وقبل 11 أيلول / سبتمبر لم تكن إدارة بوش راغبة حتى بالقبول بمعايير «منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية» OECD لمراقبة الصفقات المالية. وبعد 11 أيلول / سبتمبر ما تزال غير راغبة بالتوفيق ما بين سيادتها وشن الحرب على الإرهابيين. وهي غير ملزمة بذلك بموجب قواعد الأمم المتحدة لأنها تستطيع أن تدعي أنها تعمل من أجل الدفاع عن نفسها.

هنا يصطدم العمل من أجل الهيمنة على نحو مباشر مع رؤية المجتمع العالمي المفتوح، فوجهة النظر التي تحمل طابع الهيمنة راغبة في التسامح مع انتهاكات سيادة الدول الأخرى ولكنها تصر على حماية سيادة الولايات المتحدة من كافة جوانبها. إنها تريد

أن تكون الولايات المتحدة المحرّك الذي لا يتحرَّك. ولكن رؤية المجتمع العالمي المفتوح تتطلَّب من الولايات المتحدة أن تمارس القيادة في تعزيز مؤسساتنا الدولية، وقواعدنا وقوانيننا ومعاييرنا. ولما كانت سيادة الدول تقف حجر عثرة في طريق فرض معظم القواعد، والقوانين، والمعايير، فإن عليها أن تكون راغبة في تقديم بعض الإغراءات والحوافز للانصياع عن طواعية. ولا يتوقع بالطبع أن تقوم بذلك من تلقاء نفسها، ولكن عليها أن تأخذ المبادرة كي تؤمِّن تعاون الدول الأخرى.

لا حاجة ماسة إلى القول إن هذه الرؤية تتعارض جذرياً مع السياسة الأمريكية الراهنة. إنها ليست مسألة سياسة حزب. فإدارة بوش أكثر قناعة بآرائها التي تتعلق بالهيمنة من إدارة كلينتون، ولكن السياسة تستند إلى حزبين، وأولئك الأكثر تعاطفاً مع رؤية المجتمع العالمي المفتوح هم موجودون أيضاً في كلا الحزبين.

وجهة نظر الهيمنة تعتبر عملية وواقعية في حين أن نظرة المجتمع العالمي المفتوح عرضة للرفض بوصفها نظرة طوباوية. وأنا أختلف مع هذا. أعترف أن نظرة الهيمنة واقعية بمعنى أنها تمثل المصلحة الآنية، لكنها كهدف يُسعى إلى تحقيقه فإنها غير واقعية وضارة أكثر من المجتمع العالمي المفتوح.

لا توجد هيمنة يمكن أن تستمر طويلاً إذا لم يلتفت العضو

المهيمن إلى مصالح الأعضاء الآخرين، لأن هؤلاء سوف يتكتَّلون لكسر هذه الهيمنة. هذا هو أساس نظرية توازن القوى التي يعتنقها بطل الواقعية الجيوسياسية هنري كيسنجر. الوضع الآن يميل إلى صالح الولايات المتحدة أكثر مما هو توازن في القوى: فنحن نتمتع بالتفوق، وإذا ما أخفقت الولايات المتحدة في أن تكون في مستوى مسؤولياتها ستكون عرضة إلى أن نَحطَّ من مكانة أنفسنا إلى وضع أدنى ضمن نطاق نظام توازن القوى، وهذا وضع لا يغري. وهذا بالطبع لا يُتوقع أن يحدث بسرعة لأن هيمنتنا مضمونة. ويمكننا أن نعمل من دون شعور بالمسؤولية، إذ أن الأمر يحتاج إلى عقود من الزمن قبل أن تتمكن الدول الأخرى من تشكيل قوة معاكسة.

هنا يكمن ما يُدعى بالتهديدات اللامتناسقة في اللعبة. فإذا كانت الدول الأخرى ليست على درجة كافية من القوة بحيث تخلق توازناً، فإن الشعوب تثور ضد النظام. وما تزال الواقعية الجيوسياسية غير مناسبة للتعامل مع التهديدات اللامتناسقة لأنها قائمة على العلاقة بين الدول، وليس على ما يحدث داخل الدول.

قد يكون النظام قوياً بما يكفي لكبح هذه التهديدات اللامتناسقة، ولكن كبحها بدلاً من إزالة الأسباب الجذرية قد يغير طبيعة النظام، إذ أنه سيكون قائماً عندئذ على القمع وليس على التعاون. هكذا ستكون نتيجة الوصول بنظرة الهيمنة إلى

نتيجتها المنطقية. ويُبيِّن التاريخ أنه لا يوجد نظام قمعي يمكن أن يستمر إلى الأبد، رغم أن بعض هذه الأنظمة قد استمر طويلاً. الامبراطوريات التي دامت سطوتها طويلاً وجدت الوسائل لإرضاء حاجات ومطامح الشعوب التي كانت تتبعها ـ الامبراطورية الرومانية، والبريطانية، والعثمانية ـ أما تلك الامبراطوريات التي اعتمدت على القمع فإنها لم تستمر طويلاً. ويمكننا أن نضرب مثلاً ألمانيا النازية والاتحاد السوفييتي. لهذا السبب فإنني أعتبر وجهة النظر السلطوية (أي المؤيدة للهيمنة) ذات نتيجة عكسية. إن الولايات المتحدة بالطبع لا يمكن أن تصبح أبداً مثل ألمانيا النازية أو الاتحاد السوفييتي لأن نظام الحكم عندنا لا يسمح بذلك؛ أنا أشير فقط إلى المخاطر المتأصلة في وجهة النظر الداعية إلى الهيمنة.

بالمنطق ذاته نجد أن رؤية المجتمع العالمي المفتوح بعيدة كل البعد عن الطوباوية. فالمجتمع المفتوح يقوم على الاعتراف أننا نعمل على أساس الفهم غير الكامل. فالكمال بعيد عن متناول يدنا، وعلينا أن نقنع أنفسنا بمجتمع غير كامل يترك نفسه مفتوحاً أمام التحسن. فالقبول بعدم الكمال مقترناً بالبحث الدؤوب عن التحسن والرغبة بالخضوع إلى المراجعة النقدية هي المبادئ التي يسترشد بها المجتمع المفتوح. هذه المبادئ تتضمن أن ما هو حقيقي قد لا يكون معقولاً ـ وهذا يعني أن الأنظمة

السائدة عرضة للخلل وبالتالي فهي تحتاج إلى إصلاح، وما هو معقول قد لا يكون ميسراً ـ وهذا يعني أن التحسينات ينبغي أن تقوم على ما هو موجود وممكن، وليس على ما تمليه العقلانية المجرَّدة.

مبادئ المجتمع المفتوح تتجسَّد في الشكل الديمقراطي للحكم وفي اقتصاد السوق. ولكن عند محاولة تطبيق هذه المبادئ على النطاق العالمي نصطدم بصعوبة لا يمكن تجاوزها: سيادة الدول.

السيادة مفهوم ينطوي على مفارقة تاريخية. تعود جذوره إلى معاهدة ويستفاليا (1648) التي عُقدت بعد 30 سنة من الحروب الدينية. لقد تقرر أن السيادة تستطيع أن تقرر ديانة أتباعها: Cuius regio euisreligio. وعندما ثار الشعب ضد حكامه في «الثورة الفرنسية» كانت السلطة التي أمسك بها سلطة السيادة. هكذا ولدت الدول ـ الأمم الحديثة، حيث السيادة تؤول للشعب. لقد كان ثمة توتراً ما بين الدولة ـ الأمة والمبادئ الشاملة للحرية والمساواة والأخوة منذ ذلك الحين.

قد تكون السيادة منطوية على مفارقة تاريخية، ولكن مفهوم السيادة يظل أساس العلاقات الدولية. وكان لا بد من القبول به كنقطة انطلاق نحو إيجاد مجتمع عالمي مفتوح. والدول قد تتخلى عن جزء من سيادتها بموجب معاهدة دولية. فالدول

الأعضاء في «الاتحاد الأوروبي» قد ذهبت بعيداً في التنازل عن سيادتها وسُيظهر مستقبل «الاتحاد» إلى أي مدى يمكن السير في هذا الطريق.

إحدى طرق تشجيع المجتمعات المفتوحة بدون الانتقاص من سيادة الدول هي تقديم الحوافز الإيجابية للدول من أجل الخضوع الطوعي للقواعد والمعايير الدولية. وهذه هي الفكرة التي تتخلل المقترحات العملية التي طرحتها في هذا الكتاب. فبعد 11 أيلول / سبتمبر يبدو من المناسب دفع هذه الفكرة خطوة إلى الأمام.

اقترحت في كتابي السابق، **المجتمع المفتوح**، تشكيل تحالف ما بين شقي هدف مزدوج يتضمن تشجيع المجتمعات المفتوحة في بعض البلدان، وبناء أرضية لمجتمع عالمي مفتوح. وبعد 11 أيلول / سبتمبر بات ينبغي القبول بالمبدأ القائل إن المصلحة العامة للمجتمعات المفتوحة تقتضي تنمية الديمقراطية، واقتصاد السوق وسيادة القانون في الدول الأخرى. وثمة حاجة أيضاً لإقامة بعض القواعد السلوكية تتراوح ما بين عدم إيواء الإرهابيين إلى عدم تصنيع أسلحة الدمار الشامل. ولن يتحقق أي شيء من هذا بالطبع بدون مراقبة مناسبة وآليات مُلزمة. الحاجة ملحة. فإنتاج الأسلحة الجرثومية تطور لا يمكن إلغاؤه فهو يشبه إسقاط القنبلة النووية الأولى.

ينبغي أن تأخذ الولايات المتحدة زمام القيادة. وهي تستطيع اختيار العمل منفردة أو بصورة جماعية. وقد يكون من الطوباوية التفكير أن الولايات المتحدة تستطيع منفردة إنجاز هذه الأهداف، وإن كان يجري التفكير في ذلك جدياً. من المتفق عليه بصورة عامة أن صدام حسين قد تورَّط في صناعة الأسلحة الجرثومية، وأن نظامه يمثل خطراً حقيقياً على العالم. والسؤال هو ما الذي يمكن فعله حيال ذلك؟ ترى هذه العناصر في إدارة بوش مهاجمة العراق. ولكن حتى لو كانت الحملة ضد العراق ناجحة كالحملة على أفغانستان، فإن المشكلة لن تحل. إذ ثمة دول أخرى قد تنخرط في صناعة الأسلحة الجرثومية. ومما له دلالة أنه لا يوجد أحد في إدارة بوش يناقش علناً توجهاً جماعياً. ومع هذا فإنه السبيل الوحيد الذي يمكن أن ينجح.

رفضت إدارة بوش إتمام المفاوضات لتحديث «اتفاقية الأسلحة الجرثومية والسُمّية» لسنة 1972 لأنها اعتبرت أن إجراءات التفتيش تطفلية جداً وأن بعض الجوانب الأخرى غير فعالة؛ وأنه ينبغي الآن اقتراح اتفاقية أقوى. والاتفاقية المتعددة الأطراف الجديدة ينبغي أن تفرض على جميع البلدان، سواء وقعت المعاهدة أم لا، إجراءات مراقبة مشددة. وعلى الموقعين على الاتفاقية أن يوافقوا على اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية ضد الدول التي ترفض ذلك. وعلى صدام حسين إما أن يخضع

لذلك أو يتحمَّل العواقب. سيكون من المناسب التوصل إلى اتفاقية كهذه تحت رعاية الأمم المتحدة، ولكن إذا استحال ذلك لا بد من تشكيل تحالف من الدول الراغبة يكون من القوة بحيث يستطيع أن يفرض إرادته. ومن الطبيعي أن تلتزم الولايات المتحدة والدول الموقعة الأخرى بالقواعد ذاتها التي تسعى إلى فرضها على الآخرين.

والمسألة هي: ما الذي يمكن فعله إزاء الأسلحة النووية؟ إنها تحتاج أيضاً للإهتمام بها بقوة متجددة. ثمة معاهدة لمنع الانتشار النووي، ولكنها ليست حلاً طويل الأجل لأنها تحاول أن تحافظ على وضع من اللامساواة. لقد أوجدت نادٍ لمن يملكون هذه الأسلحة لإبقاء الدول التي لا تملكها خارج النادي. ووعد الأعضاء أساساً بفرض قيود على أنفسهم، ولكنهم أخفقوا في المحافظة على وعودهم. وفي الوقت نفسه أخفقوا في وضع آلية مُلزِمة موضع التنفيذ. وهذا ما خلق حافزاً لدى الدول التي لا تملك السلاح النووي بالانضمام إلى النادي. وإذا كان لديها الرغبة لتطوير الأسلحة النووية فالقضية هي مجرَّد قضية وقت قبل أن تُذعن الدول الأعضاء القائمة. وهذا ما أثبتته كل من الهند وباكستان. وكلما زاد عدد الأعضاء بات من السهل اختراق النادي.

على النقيض من ذلك، كان الوضع أكثر استقراراً بكثير أثناء الحرب الباردة. فالجانبان كانا يواجهان أحدهما الآخر، وكان

لدى كل منهما القدرة على الانتقام من الآخر وتدميره حتى ولو هوجم أولاً. وهذا ما وفَّر رادعاً بالنسبة للتدمير المشترك المؤكد.

نحن نواجه خطراً متزايداً من حرب نووية، ومع هذا فإن الاكتراث بالحيلولة دون ذلك ضئيل جداً. وهذا يخالف مرة أخرى تماماً ما كان عليه الحال في فترة الحرب الباردة عندما كانت أفضل الأدمغة مكرَّسة لدراسة هذا الموضوع. وثمة حاجة إلى نهج جديد جذرياً. وأنا تعوزني الخبرة كثيراً كي أقترح نهجاً كهذا. ينبغي أن تؤخذ جميع البدائل بعين الاعتبار. قد يحتاج الأمر إلى نزع سلاح نووي شامل[*]، ولكنني لا أعتبر ذلك كافياً لأنه قد يعطي كثيراً الفرصة لدولة مارقة أن تخرق القواعد. أؤمن بابتكار نظام تستطيع بموجبه القوى النووية أن تخفض بشدة من ترساناتها تحت مراقبة دولية. وفي الوقت نفسه فرض آلية إلزام أقوى ضد الانتشار. قد أُتهم أنني أعطي الكثير من الثقة للمراقبة الدولية، ولكنني أؤمن بأنها يمكن أن تعمل على نحو أفضل كثيراً إذا ما وضعت الولايات المتحدة ثقلها وراءها. وعلى أي حال هذا ليس اقتراحاً محسوساً، إنه مجرد إشارة إلى الاتجاه الذي ينبغي أن نستكشفه. والمشكلة أنه قد يتضمن الكثير من التغيير

(*) جوناثان شيل «حماقة مراقبة التسلح» مجلة «فورين أفيرز» عدد أيلول / سبتمبر ـ تشرين أول / أكتوبر 2000، ص 22 ـ 46.

الجذري عن الوضع الحالي، ومن الصعب إحداث تغيير جوهري في الأوقات العادية. ومع هذا سيكون من المخاطرة أن ننتظر حتى تصبح الأوقات غير طبيعية.

إدارة بوش مصمِّمة على إدامة تفوُّقها العسكري عن طريق المتابعة الانفرادية لـ «الدفاع الصاروخي القومي ـ NMD»(*). وهذه سياسة معقولة. ولكنني أعتبرها ضعيفة لأنها لا توفر دفاعاً ضد التهديدات «غير المتكافئة». فنحن لا نستطيع أن نحمي أنفسنا ضد الإرهاب بدون تعاون دولي. إذ لا يمكن الحيلولة دون عمل الإرهابيين إذا لم تقف الشعوب إلى جانبنا. ولعلي أتوقع أن تشجع أحداث 11 أيلول / سبتمبر على إعادة النظر والتفكير، ولكن إدارة بوش تبدو ملتزمة إيديولوجياً بالمنهج الأحادي.

قد يُظن من واقع مدافعتي عن التعاون الدولي أنني أعارض استخدام القوة العسكرية. وهذا غير وارد. لقد دافعت عن التدخل العسكري في البوسنة وكوسوفو، وأنا سعيد بمدى التفوق العسكري الأمريكي. إنه يتبع من تسليمنا لعدم الفهم الكامل أن جميع جهودنا لمنع الأزمة قد لا تصل إلى لا شيء،

(*) يعلن بيان «الرؤية سنة 2020» الصادر عن «قيادة الفضاء الأمريكية» أن هدفها «السيطرة على البعد الفضائي للعمليات العسكرية لحماية مصالح الولايات المتحدة واستثماراتها. وإدراج قوات الفضاء ضمن القدرات القتالية عبر المسرح الكامل للنزاع». انظر w.w.w.spacecom.

لذلك ومن باب الاحتياط كان علينا أن نستعد على نحو أفضل لكسب المواجهات العسكرية عندما تحدث. ولكن تكريس الجهود والموارد للمساعدة الدولية لا يقارن مع استعدادنا العسكري مطلقاً: 301 مليار دولار للنفقات الدفاعية(*)، مقابل 10 مليارات دولار لمساعدات التنمية في سنة 2000.

لا يستطيع أي نظام أن ينجو بالقوة العسكرية وحدها، والعالم لا يمكن بالتأكيد أن يُحكَم بالتفوق العسكري. أعتقد أن تفوقنا على درجة كافية من القوة بحيث يسمح لنا أن نفكِّر بوسيلة أخرى غير محاولة زيادته في المستقبل. وما لم ننجح في السيطرة على انتشار أسلحة الدمار الشامل، فثمة خطر حقيقي من أن تتدمَّر حضارتنا في النهاية. إذا ما تعرَّض أمننا للتهديد من جانب دول أخرى فإننا لا نستطيع القيام بأي شيء إذاً، هذا الخطر الأكبر لأن علينا أن نركز على الخطر المباشر والفوري أولاً، ولكن التهديدات الوحيدة التي تواجهنا الآن هي تهديدات غير متكافئة. ونحن لا نستطيع أن نحمي أنفسنا من تلك التهديدات بزيادة تفوقنا العسكري على الدول الأخرى.

تتطلب مكافحة الإرهاب تعاوناً دولياً ومراقبة مشدَّدة.

(*) مكتب الإدارة والميزانية الأمريكي OMB، «الموارد الفدرالية في دعم الدفاع الوطني»، السنة المالية 2000.

ولتبرير مثل هذه المراقبة يترتب على الولايات المتحدة أن تغير موقفها من الهيمنة الأحادية إلى أن تكون زعيمة جهد متعدد الأطراف لحماية العالم من انتهاكات القانون والنظام. نحن لم نعد في وضع الحرب الباردة حيث كنا في موضع القوة العظمى وقيادة العالم الحر. لقد جاءت إدارة بوش إلى السلطة بتصميم قوي على تعزيز وضعنا كقوة عظمى عن طريق تطوير «دفاعنا الصاروخي القومي ـ NMD». ولكن سياستها قامت على نظرة إلى العالم تجاوزها الزمن. التطابق الملائم مع أوضاع الحرب الباردة لم يعد قائماً. علينا أيضاً أن نعزِّز مركزنا كقيادة للعالم الحر، وأن نشكل تحالفاً من الدول الراغبة بهدف المحافظة على القانون والنظام في العالم. وسيكفل هذا التحالف الترتيبات الدولية ويعزز التحسينات الداخلية في الدول المختلفة، كما أنه سيوفر حوافز حيثما أمكن ذلك دون أن يتوانى عن استخدام القوة عند الضرورة.

ينبغي أن تأتي المبادرة من جانب الولايات المتحدة. وهي تتطلَّب تغيراً عميقاً في الموقف. تغيراً حقيقياً في الصميم. مثل هذا التغير الجذري لا يتحقق في الأوقات العادية، ولكن الأوقات التي نعيشها ليست عادية. لقد أصبحنا نعي كم هي حضارتنا معرضة للخطر. من غير الحكمة أن نكرس جميع طاقاتنا لتحسين موقفنا النسبي في النظام الاجتماعي عندما يكون

النظام نفسه منحرفاً نحو الهاوية. الولايات المتحدة هي البلد الوحيد في العالم القادر على المبادرة لإحداث تغيير في النظام العالمي، على استبدال إجماع واشنطن بمجتمع عالمي مفتوح. ومن أجل ذلك علينا أن نتخلى عن السعي غير العقلاني وراء المصلحة الذاتية الضيقة والتفكير قليلاً بمستقبل البشرية(*).

الفارق بين الرأسمالية العالمية والمجتمع العالمي المفتوح ليس كبيراً. إنه ليس مجتمعاً آخر / أو بديلاً بل مجرد تغيير في التركيز، في توازن أفضل ما بين المنافسة والتعاون، إعادة تأكيد على الأخلاق وسط الانهماك الكامل غير الأخلاقي. ومن السذاجة أن نتوقع تبدلاً في الطبيعة البشرية، ولكن البشر قادرون على السمو فوق المصالح الذاتية الضيقة، فهم لا يستطيعون العيش بدون شعور بالأخلاق. إنها أصولية السوق هي التي ترى أن أفضل خدمة للصالح الاجتماعي هي أن نترك الناس يلاحقون مصالحهم الخاصة بدون أي تفكير بالصالح الاجتماعي ـ فكلاهما

(*) من المثير للاهتمام أن غورباتشيف عندما كان زعيماً للاتحاد السوفييتي كان مهتماً جداً بإنقاذ الإنسانية، وظن أنه سيجد الشريك الراغب في ذلك في الولايات المتحدة. كانت كارثة تشيرنوبيل النووية صدمة شديدة للقيادة السوفييتية، وكان غورباتشيف قلقاً حقاً بسبب البيروقراطية الخاملة المشرفة على مرفق خطير كالطاقة النووية. أشرف غورباتشيف على «مؤسسة دولية للإنقاذ» شارك فيها العالم أندريه زاخاروف. كما دفع غورباتشيف المستحقات السوفييتية المتأخرة للأمم المتحدة وجاء إلى «الجمعية العامة» ليعلن عن «رؤيته الجديدة» ولكن الولايات المتحدة تجاهلت دعوته.

متماثل ـ وهذا تحريف للطبيعة الإنسانية. إنني أعتبر، كما قلت من قبل، الرأسمالية العالمية صورة مشوَّهة عن المجتمع العالمي المفتوح.

لقد أوضحت هنا أن رؤيتي للمجتمع العالمي المفتوح ليست برنامجاً عملياً كالإجراءات المقترحة في الفصول السابقة. ولكن العمل بتلك المقترحات ـ وخاصة اقتراح «حقوق السحب الخاصة» ـ سيكون بمثابة بداية طيبة.

يتطلب «تطوير تحالف مجتمع مفتوح» مقداراً أكبر من التفكير والاستعداد. فهدف تعزيز المجتمعات المفتوحة ينبغي أن يتوافق مع الضرورات الجيوسياسية. فالتحول المفاجئ في السياسة يمكن أن ينطوي على زعزعة للاستقرار. أنا لا أصور «تحالف المجتمع المفتوح» بديلاً عن تحالفاتنا الراهنة، بل كبعد إضافي لسياستنا. إنه يهدف إلى تعزيز تلك الحكومات وتلك العناصر داخل المجتمع التي تسعى إلى التحرك نحو الديمقراطية والحداثة، وستستخدم الحوافز بدلاً من العقوبات كأداة. وحتى لو كان هذا الاقتراح محفوفاً بالمخاطر فإننا نستطيع أن نتجنَّب المخاطر. محاربة الإرهاب لا يمكن أن تنجح إلاّ إذا استطعنا أن نتصوَّر رؤية لعالم أفضل. وعلى الولايات المتحدة أن تقود الحملة ضد الفقر، والجهل، والقمع بذات الإلحاح والتصميم وتخصيص الموارد التي تحارب بها الإرهاب.

ملحق

الاقتراح الخاص
بـ «حقوق السحب الخاصة»

أقترح استخدام إصدارات «حقوق السحب الخاصة» «ح.س.خ» لتأمين المساعدة التنموية والمصالح العامة على نطاق عالمي. فالدول الأغنى (كما هو محدَّد في «الخطة الإجرائية» لصندوق النقد الدولي) سوف تقدم حصتها من المخصصات الجديدة، والدول الأقل نمواً سوف تضيف إصدارات «ح.س.خ» التي تستلمها إلى احتياطياتها النقدية. وهكذا فإن الدول الأقل تطوراً سوف تستفيد مباشرة، من خلال زيادة احتياطياتها النقدية، وبصورة غير مباشرة من خلال المساعدات الدولية المتزايدة معاً.

هذا الاقتراح سوف ينفذ على مرحلتين. في المرحلة الأولى سيصادق الكونغرس على إصدار خاص من «ح.س.خ.» بمقدار

21,4 مليار من وحدات حقوق السحب الخاصة SDR (أي ما يعادل 27 مليار دولار نقداً تقريباً) بتفويض صدر عن «صندوق النقد الدولي» سنة 1997 وينتظر الآن مصادقة الكونغرس وفقاً للشرط الذي ينص على أن تتبرع الدول الأغنى بمخصصاتها وفقاً لقواعد مرسومة.

تُمنح إصدارات «ح.س.خ» بموجب برامج معتمدة مسبقاً. وتتضمن البرامج اعتمادات ائتمانية لتأمين المصالح العامة على نطاق عالمي وكذلك لاعتمادات مساوية لها من المشاركات العامة / الخاصة. في المرحلة الأولى سوف تقتصر لائحة البرامج المؤهلة للاختيار على ثلاثة أو أربعة ميادين، كالصحة العامة، والتربية، والمعلوماتية (التقسيم الرقمي) وإصلاح الأنظمة القضائية. ولسوف تستثنى برامج تقليص الفقر التي تتبناها الحكومات، فهذه سوف تُترك إلى المؤسسات المالية الدولية.

تحتاج الخطة إلى إيجاد هيئة استشارية مؤلفة من أعضاء بارزين يعملون تحت رعاية «صندوق النقد الدولي»، ولكنها مستقلة عنه. ويُعيّن أعضاء هذه الهيئة على أساس المؤهلات المهنية المقررة علناً ولن تخضع لتعليمات من الحكومات التي عينت الأعضاء. وتضع الهيئة لائحة بالبرامج المختارة لمنح «ح.س.خ»، كما توصي بالأولويات، ولكن ليس لديها سلطة

على إنفاق الاعتمادات. وتحتفظ الدول المانحة بحق الاختيار من اللائحة التي تعدها الهيئة. وبهذه الطريقة سيكون هناك تفاعل يشبه تفاعل السوق ما بين المانحين والبرامج وعرض وطلب. وتكفل الهيئة جودة البرامج، وسيكون المانحون مسؤولين أمام الرأي العام عن جودة خياراتهم.

ستكون هناك لجنة تدقيق حسابات منفصلة تشرف على البرامج وتقيمها.

إذا جرى تنفيذ الخطة بنجاح بالترابط مع إصدار خاص لمرة واحدة من «ح.س.خ»، تكون الخطوة التالية من الاقتراح أن تجري إصدارات سنوية من «ح.س.خ» وفق التوجه ذاته. ولسوف يتم توسيع البرامج المختارة. وبرامج تقليص الفقر التي ترعاها الحكومة يمكن أن تؤهل أيضاً، ولكن إلى سقف محدود من أجل ترك بعض الاموال تصرفها عن طريق القنوات غير الحكومية.

يخدم اقتراح «ح.س.خ» أهداف عدة في الوقت نفسه. إنه يجمع ما بين خطة لمساعدات دولية أكبر وخطة لزيادة الاحتياطيات النقدية للدول الأقل نموا.

تتضمن خطة المنح العناصر التالية:

1 ـ زيادة المقدار المتوفر للمساعدة الدولية. وعندما تُنفّذ بالكامل، تستطيع أن تسير طويلاً نحو تحقيق أهداف التنمية لسنة 2015 المرسومة بقرار الأمم المتحدة.

2 ـ تضمن توزيعاً أكثر عدالة للعبء وإزالة مشكلة «المستفيد المتطفل».

3. تزيل بعض النواقص القائمة الآن في المساعدات الدولية، وخاصة:

(أ) هيئة مستقلة تضمن أن تَلقى احتياجات المتلقين الأولوية على مصالح المانحين.

(ب) كسر اختناقات التعامل داخل الحكومة؛ والحكومات المتلقية لن تكون لها صفة حارس الأبواب.

(ج) تعزيز التنسيق بين الدول المانحة.

(د) سيزداد إحساس المتلقين بالملكية والمشاركة في المشاريع.

(هـ) ستتوفر آلية لاستقبال ردود الفعل تعزز النجاح وتستبعد الفشل.

توفير موارد نقدية إضافية من شأنه أن يجلب فوائد محسوسة للدول الأقل تطوراً بصورة مستقلة تماماً عن خطة المنح، ولكن هذه الخطة سوف تعزز بقوة من جدوى إصدارات «ح.س.خ» كأداة نقدية. وهذا يتأكد من خلال الحجج التالية:

- التجارة الدولية تتنامى بمعدل الضعف تقريباً من الناتج القومي الإجمالي GDP. تحتاج الدول إلى المحافظة على معدل معقول ما بين الاحتياطيات النقدية والمستوردات. أما الدول

الأقل تطوراً فعليها أن تضع جانباً جزءاً من وارداتها من التصدير كاحتياط؛ والمخصصات من «ح.س.خ» سوف تخفف ذلك العبء. وعلى نحو بديل فإن مخصصات «ح.س.خ» من شأنها أن تخفف كلفة الاقتراض. والدول الغنية لا تحتاج لمثل هذه الإصدارات من «ح.س.خ» لأن لديها احتياطيات كافية ومن السهل عليها الوصول إلى الأسواق المالية العالمية. وهي من خلال التبرع بإصداراتها تكون قد وجدت استخداماً مفيداً لها.

- توسع إصدارات «ح.س.خ.» الجديدة السيولة العالمية ويمكن أن تعتبر تضخمية، ولكن الضغوط التضخمية قد خُفِّفت، وهناك فرصة حقيقية لانكماش عالمي. ولما كانت معدلات الفائدة الاسمية لا يمكن تخفيفها تحت الصفر، فإن الأدوات النقدية التقليدية تفقد جزءاً من فعاليتها في بيئة انكماشية (كاليابان مثلاً). وحقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) ستكون مفيدة كأداة معاكسة للدورية وخاصة إذا كانت الدول الأغنى ملزمة بإنفاق حصصها من خلال المنح.

•••

كيف ينبغي معاملة منح «ح.س.خ» في ميزانيات وطنية سؤال لا أستطيع أن أقدم له جواباً واضحاً جلياً. فهنالك ما يقال لصالح كل من البديلين. من حيث المبدأ إن تخصيص

«ح.س.خ» هو بند مسك دفاتر، ولكن عندما تمنح هذه «الحقوق» كهبات فهذا إنفاق حقيقي. وهذا يؤيد ضرورة إدراجها في الميزانية. ولكن إذا كان تخصيص «ح.س.خ» يذهب لتعزيز الاحتياطيات النقدية، وفي الولايات المتحدة يذهب إلى «صندوق استقرار التبادل». فإذا ما سُحب مقدار مساو وأُنفق، فإن الاحتياطيات النقدية لا تتأثر إلاّ بالنسبة للالتزامات المتعلقة بالفائدة تجاه «صندوق النقد الدولي». والمصارف المركزية لا تسعى عادة إلى طلب مخصصات لتغطية التبادلات في احتياطياتها من النقد الأجنبي بما في ذلك الفائدة المكتسبة أو الضائعة ـ وهذا الوضع يعزز الخيار الذي يقضي بترك المنح خارج الميزانية. أما إذا عُوملت «ح.س.خ» كأداة معاكسة للدورة countecyclical فالحالة التي تُتبع هي أن تمر المنح عبر الميزانيات ليس عند إصدار «ح.س.خ» ولكن عندما تُطلب.

في النهاية إن كل دولة تتخذ قرارها بشأن التعامل المناسب مع الميزانية. وكل من يعترض على اقتراح «حقوق السحب الخاصة» استناداً لهذه الحجة عليه أن يأتي بفكرة أفضل.

الفهرس

جورج سوروس ... والعولمة

لقد غدت العولمة غير متوازنة، إذ لم يحافظ تطوير المؤسسات الدولية على سرعة خطى تطور أسواق النقد العالمية. وتخلفت إجراءاتنا السياسية وراء عولمة الاقتصاد.

والأسواق لا خلاق لها. فهي تتيح للناس التصرف وفقا لمصالحها. دون محاكمة لأخلاق هذه المصالح والمجتمع لا يستطيع ألا يميز بين الحق والباطل.

أسواق المال لا تتجه إلى التوازن. وهي تحتاج إلى يد واضحة ترشدها وتحول دون خروجها عن الجادة.

فاضطرابات الأرجنتين قد أحدثت أمرا. فتناقص رؤوس الأموال المستمر وما ينتج عنه من خطر يدفع دولا إلى حافة تشتد فيها حدة الخطر.

إن القواعد المؤسسة لنظم منظمة التجارة العالمية لا احتياطي البضائع الخاصة يجب أن تكملها نظم قواعد تحفيز لا احتياطي البضائع العامة.

إن شن حرب على الإرهاب غير كاف، فالناس بحاجة إلى رؤيا إيجابية إلى عالم أفضل في مقبل الأيام.

موضوع الكتاب: العولمة / النظ



موقعنا على الانترنت:
http://www.obeikanbooks.com